CONSEIL DE L'EUROPE — COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

# DÉCISION

# SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 39288/98
présentée par Association EKIN
contre France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 18 janvier 2000 en une chambre composée de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. L. Loucaides,
M^me^ F. Tulkens,
M. W. Fuhrmann,
M. K. Jungwiert,
M. K. Traja,
M. G. Braibant, *juge* ad hoc, *juges*,

et de M^me^ S. Dollé, *greffière de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 3 janvier 1998 par l'Association Ekin contre la France et enregistrée le 9 janvier 1998 sous le n° de dossier 39288/98 ;

Vu les rapports prévus à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 15 février 1999 et les observations en réponse présentées par la requérante le 25 mai 1999 ;

Vu les observations développées par les parties à l'audience du 18 janvier 2000 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

**Commented [Note1]:** Ne pas oublier de bloquer le texte avec Alt+B pour éviter que les informations en zones grisées disparaissent.

**Commented [Note2]:** Ne mettre que les initiales si non public ; prénom et, en majuscules, le nom de famille ; nom corporatif en majuscules ; pas de traduction des noms collectifs.

**Commented [Note3]:** Première lettre du pays en majuscule. Mettre l'article selon l'usage normal de la langue.

**EN FAIT**

La requérante est une association dont le siège est à Bayonne et qui a pour objet la sauvegarde de la culture et de la spécificité basques. Devant la Cour, elle est représentée par M. Didier Rouget, maître de conférences à l'Université de Paris VIII.

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

**a. Circonstances particulières de l'affaire**

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, le livre est 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 de caractère politique intitulé « Euskadi en guerre, un horizon pour la paix » rédigé par le mouvement basque de libération nationale.

Diffusé dès le second 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, interdit 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.

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

S'estimant incompétent, le tribunal renvoya l'affaire devant le Conseil d'Etat. Par 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.

Par un jugement contradictoire rendu le 1er 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 ; (…) »

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

Par un arrêt du 9 juillet 1997, le Conseil d'Etat estima en premier lieu que l'article 14 de la loi de 1881 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 ; (...) »

Le Conseil d'Etat annula, en revanche, le jugement entrepris ainsi que l'arrêté ministériel du 28 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 28 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 ; (...) »

Par une lettre recommandée avec accusé de réception reçue le 2 décembre 1997 par le ministère de l'Intérieur, l'association 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 l'association requérante, l'application de cet arrêté constituait une faute de l'administration. Elle évaluait le préjudice global à un montant de 831 000 francs dont 481 000 francs résultant du préjudice financier découlant directement de l'interdiction de vente de l'ouvrage sur l'ensemble du territoire français. A ce jour, l'association requérante 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 l'association requérante.

**b. Eléments de droit interne**

1. Le régime général de la liberté de la presse, garanti par l'article 11 de la Déclaration 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 *à 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 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* ».

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 d'un principe de proportionnalité par rapport aux faits les motivant.

a. 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* ». « *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.

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

Aux termes de son article 51, 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 provocations 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 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* ».

Au surplus, l'article 62 de la loi du 29 juillet 1881, 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* ».

2. 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.

a. En premier lieu, 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 la jeunesse. Ce régime, justifié par le souci d'assurer la protection de la jeunesse, est en fait double dans la mesure où il concerne pour une part les publications « *principalement destinées aux enfants et adolescents* », et pour l'autre part celles « *de toutes natures présentant un danger pour la jeunesse* ».

b. 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 et 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'une 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. »

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

i. La notion de « *provenance étrangère* »

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 (cf., CE Ass., 2 novembre 1973, S.A. Librairie François Maspéro, p. 611)* ».

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), publié, celui où il est 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.

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. Mais c'est la combinaison des indices qui permet la qualification de la publication.

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

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 public et d'ordre public 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, à 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).

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 : la protection de l'ordre public (voir par exemple CE, 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, et notamment contre la renaissance de l'idéologie nationale socialiste (CE, 17 avril 1985, Sté Les Editions des Archers, p. 100).

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

Les décisions du ministre de l'Intérieur prises en application de l'article 14 de la loi de 1881 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.

La juridiction administrative se livre 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 comme à ceux dont les écrits relèvent de la loi sur les publications destinés 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 ait 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* ».

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 public ou l'intérêt public par la publication en cause.

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

Dans un premier temps, 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 celles-ci ne

sont pas affectées d'une grave erreur d'appréciation consistant en une disproportion manifeste avec les faits qui les ont provoquées.

Par ailleurs, à l'occasion du pourvoi introduit devant lui par l'association Ekin (l'association requérante), le Conseil d'Etat a décidé de modifier sa jurisprudence, en élargissant l'étendue 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. L'arrêt 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* ».

**GRIEFS**

1. La requérante se plaint que l'article 14 de la loi de 1881 modifiée constitue une violation de l'article 10 de la Convention. Elle estime que cette disposition est une norme juridique trop incertaine et 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. Invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10, l'association requérante se plaint en outre que l'article 14 de la loi de 1881 crée une discrimination en matière de liberté d'expression fondée juridiquement sur la langue ou l'origine nationale. Elle estime qu'en l'espèce, le Conseil d'Etat n'apporte aucune justification objective et raisonnable sur laquelle pourrait reposer la distinction entre publication en langue française ou rédigée en langue étrangère, ou une publication de provenance française ou de provenance étrangère permettant de soumettre la liberté d'expression des étrangers ou des personnes s'exprimant dans une langue étrangère à un régime plus sévère et dérogeant au droit commun. Pour la requérante, la discrimination illicite est évidente quand la distinction découle simplement de la langue utilisée, même si l'auteur de l'écrit litigieux est français et s'il s'agit de la traduction d'une œuvre française. Ainsi, si l'œuvre est écrite en français, c'est le droit commun qui s'applique, mais si elle est traduite en langue étrangère, c'est la législation d'exception qui s'applique, alors même que le contenu est strictement identique. De même, l'application d'une réglementation spéciale aux écrits de provenance étrangère n'a pas de justification raisonnable.

2. La requérante, invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, se plaint de la longueur anormale de la procédure, qui, du recours administratif formé le 1er juin 1988 contre l'arrêté d'interdiction du ministre de l'Intérieur à la décision du Conseil d'Etat le 9 juillet 1997, a duré neuf ans et un mois.

3. Enfin, la requérante se plaint qu'elle n'a pas eu accès à une procédure d'urgence auprès du juge administratif permettant au juge de contrôler et éventuellement d'annuler rapidement la mesure d'interdiction de l'ouvrage. En outre, elle souligne qu'en cette matière, le sursis à exécution des arrêtés d'interdiction n'est pas accordé par la juridiction administrative (arrêt du Conseil d'Etat du 28 avril 1978, Sieur Alata et Société des éditions du Seuil). Elle estime qu'un recours qui n'a pas d'effet suspensif ne saurait satisfaire aux exigences de l'article 13 de la Convention.

**PROCÉDURE**

La requête a été introduite le 3 janvier 1998 et enregistrée le 9 janvier 1998.

Le 9 septembre 1998, la Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 15 février 1999, après prorogation du délai imparti, et la requérante y a répondu le 25 mai 1999, également après prorogation du délai imparti.

En vertu de l'article 5 § 2 du Protocole n° 11, entré en vigueur le 1er novembre 1998, l'affaire est examinée par la Cour européenne des Droits de l'Homme à partir de cette date.

Suite au désistement de M. J.-P. COSTA, juge élu au titre de la France, le gouvernement défendeur a désigné M. Guy BRAIBANT, en tant que juge *ad hoc*, conformément à l'article 29 § 1 du règlement de la Cour.

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

Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 18 janvier 2000, au Palais des Droits de l'Homme à Stasbourg.

Ont comparu :

Gouvernement :

M. Ronny ABRAHAM, Directeur des Affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères, *agent*,
Mme Pascale OLIVIER TRIAU, fonctionnaire du ministère de l'Intérieur,
M. Pascal GIRAULT, fonctionnaire du ministère de l'Intérieur,
M. Pierre BOUSSAROQUE, magistrat détaché à la Direction des
Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères,
Mme Françoise CHAPONNEAUX, fonctionnaire du ministère de
l'Intérieur, *conseils* ;

Association requérante :

M. Didier ROUGET, Maître de Conférences à l'Université de Paris VIII, *conseil.*

**EN DROIT**

1. La requérante se plaint de ce que l'article 14 de la loi de 1881 modifiée constitue une violation de l'article 10 de la Convention. Elle estime que cette disposition est une norme juridique trop incertaine et 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. Invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10,

l'association requérante se plaint en outre que l'article 14 de la loi de 1881 crée une discrimination en matière de liberté d'expression fondée juridiquement sur la langue ou l'origine nationale.

Les articles 10 et 14 de la Convention sont ainsi libellés :

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. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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

Article 14

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

**Commented [Note4]:** Page: 10
Remplacer « présente » par « (…) » pour les décisions et arrêts de la Cour.

**a. Sur la qualité de « victime » de la requérante**

A titre principal, le Gouvernement estime que l'association requérante ne peut prétendre avoir la qualité de « victime » d'une violation de la Convention au sens de l'article 34. En effet, le Gouvernement souligne que la requérante a obtenu gain de cause devant les juridictions internes puisque l'arrêté litigieux qui la frappait a été annulé, avec effet rétroactif, par le Conseil d'Etat. La disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique rend *ipso facto* ses griefs irrecevables. Certes l'interdiction litigieuse a, pour la période au cours de laquelle elle est restée en vigueur, produit des effets négatifs pour la requérante, lesquels n'ont pas, à ce jour, été totalement réparés. Mais, dans la mesure où il n'appartient qu'à la requérante de rechercher réparation du préjudice éventuellement subi devant les juridictions nationales, par le biais d'un recours indemnitaire et où elle s'est, semble-t-il, abstenue à ce jour de le faire, la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'opposerait en tout état de cause à ce que la Cour examine l'affaire sous cet angle.

S'agissant de l'éventuelle incompatibilité de l'article 14 de la loi de 1881 avec les articles 10 et 14 de la Convention, le Gouvernement souligne que, par ce biais, la requérante invite la Cour à se prononcer sur une violation éventuelle de la Convention alors même qu'elle ne subit pas actuellement les effets de façon directe. A cet égard, le Gouvernement rappelle que les organes de la Convention considèrent que la notion de « victime » doit être interprétée de façon autonome et indépendante des notions internes telles que celles concernant l'intérêt ou la qualité pour agir. Le Gouvernement rappelle que selon la jurisprudence des organes de la Convention, le contrôle de la Cour ne saurait être un contrôle d'une norme juridique abstraite par voie d'action, comme peut l'être, par exemple, le recours

en annulation des actes réglementaires ouvert devant les juridictions administratives françaises. Dès lors, il est exclu qu'une personne se prétende victime si elle n'a pas subi ou ne subit pas directement les effets de la législation qu'elle conteste. Le caractère direct de la lésion d'un droit se déduit, en règle générale, de l'existence d'une mesure d'application de la législation touchant le requérant. Ce caractère direct peut cependant, et à titre tout à fait exceptionnel, résulter de circonstances particulières, étroitement définies par la jurisprudence. Se référant aux critères dégagés par la Cour dans l'affaire Dudgeon c. Royaume-Uni (arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45), le Gouvernement estime que la requérante ne remplit pas de tels critères.

Le Gouvernement reconnaît qu'eu égard aux liens particuliers qu'elle entretient avec la cause basque, l'association requérante est au nombre des éditeurs qui publient des ouvrages dont beaucoup sont de provenance étrangère au sens de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée. Il n'est donc pas totalement exclu qu'elle subisse une interdiction à l'avenir, si d'aventure elle décidait de publier un ouvrage dont la diffusion porterait une atteinte caractérisée et grave à l'ordre public. Mais une telle probabilité est très faible et relève de la pure spéculation si l'on tient compte que, par le passé, la requérante, qui se livre à des activités éditoriales depuis 1982, n'a subi qu'une seule interdiction, en 1988, celle d'«*Euskadi en guerre* », soit une interdiction en presque vingt ans d'exercice de la fonction d'éditeur. Une telle hypothèse est d'autant plus faible que les conditions posées par la jurisprudence du Conseil d'Etat dans l'exercice du pouvoir d'interdiction en cause, se sont singulièrement durcies depuis la dernière et seule interdiction dont la requérante a fait l'objet. En effet, seule une atteinte à l'ordre public d'une gravité toute particulière, et nécessairement supérieure à celle invoquée dans l'affaire jugée en 1997, pourrait convaincre le ministre de l'Intérieur de faire usage de son pouvoir d'interdiction. Au surplus, il faudrait, pour que la requérante s'expose à une telle interdiction, qu'elle décide de procéder à une publication particulièrement attentatoire à l'ordre public, eu égard aux buts que l'association requérante s'est assignée dans ses statuts. En conclusion, le Gouvernement estime que la requérante ne peut s'estimer victime d'une violation de la Convention, ce qui rend sa requête irrecevable.

La requérante conteste la thèse du Gouvernement. En effet, d'une part, le Conseil d'Etat, en refusant de considérer l'article 14 de la loi de 1881 comme incompatible avec les stipulations de la Convention, laisse subsister une réglementation qui menace ses droits en tant qu'association. Or, cette réglementation lui a déjà été appliquée une fois, et le risque d'être encore victime de cette réglementation n'est pas hypothétique, comme soutient le Gouvernement, mais correspond à un risque réel et effectif. En effet, depuis 1988 et de façon continue pendant plus de neuf années, elle a été incontestablement victime directe de l'application de cette réglementation. Et, elle continue à en subir les effets, puisque les autorités françaises refusent de réparer le préjudice qui lui a été causé. Par ailleurs, conformément à ses statuts, elle a vocation à publier régulièrement des publications et des bulletins dans toutes langues, française, basque, anglaise, espagnole, italienne ou allemande. Or, toutes les publications qu'elle édite et qui sont rédigées dans une autre langue que le français, sont automatiquement considérées, par l'administration et par la jurisprudence, comme des publications « étrangères », au sens de l'article 14 de la loi de 1881. De plus, elle a vocation à faire paraître des publications relatives « à la défense des droits de l'homme et des peuples », en particulier du droit à l'autodétermination des peuples et, notamment, du Peuple Basque. Or, quand leurs auteurs sont étrangers ou qu'elles sont rédigées à partir de documentation étrangère, ces publications sont aussi considérées par l'administration comme étrangères.

En l'espèce, l'ouvrage « Euskadi en guerre » a été interdit par le ministre de l'Intérieur au motif qu'il « encourage le séparatisme ». Donc, toute publication éditée par l'association qui défend le droit à l'autodétermination peut être considérée, par les autorités françaises, comme « encourageant le séparatisme » et donc être interdite en vertu de l'article 14 de la loi de 1881. En conséquence, elle estime qu'elle a la qualité de victime, puisqu'elle subit ou risque de subir, effectivement et directement, à l'avenir, les effets de la réglementation dont elle se plaint. Pour ce qui est du contrôle juridictionnel, la requérante souligne qu'il s'agit d'un contrôle *a posteriori*, les recours juridictionnels n'ayant pas d'effet suspensif. En outre, la censure du juge n'est intervenue que dans un nombre très limité de cas, souvent des années après l'application effective et continue de la mesure d'interdiction, en l'espèce, plus de neuf années. Enfin, en l'absence d'une réglementation précise, un revirement de jurisprudence est toujours possible. Quant au risque d'être à nouveau frappée par cette réglementation, la requérante fait valoir que cette crainte n'est pas purement illusoire puisque elle a été appliquée plus de 500 fois de 1974 à 1981, et plus de 50 fois de 1986 à ce jour.

La requérante ajoute qu'elle a subi un préjudice matériel important. En effet, l'ouvrage édité en 1987 est, dix ans plus tard, dépassé et invendable compte tenu de son contenu. En outre, le préjudice moral de l'association est considérable, car elle a été pendant neuf ans considérée et présentée au public par les autorités nationales comme justifiant le terrorisme. Compte tenu de ce qui précède, la requérante peut prétendre à la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention.

La Cour note en premier lieu que, par un arrêt du 9 juillet 1997, le Conseil d'Etat accueillant le recours de la requérante, a annulé le jugement du tribunal administratif entrepris, ainsi que l'arrêté ministériel du 28 avril 1988 interdisant sur l'ensemble du territoire français la circulation, la distribution et la mise en vente dans ses quatre versions du livre « Euskadi en Guerre » publié par la requérante. Elle relève, en revanche, que le Conseil d'Etat n'a pas fait droit à la demande de la requérante de déclarer incompatible l'article 14 de la loi de 1881 avec les articles 10 et 14 de la Convention.

S'agissant de l'annulation de l'arrêté du ministre de l'Intérieur, la Cour rappelle que dans son arrêt Amuur c. France du 25 juin 1996, elle a réaffirmé qu'« une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention » (*Recueil* 1996-III, p. 846, § 36).

En l'espèce, la Cour estime que l'arrêt du Conseil d'Etat, annulant l'arrêté ministériel interdisant la publication de l'ouvrage litigieux, constitue une reconnaissance en substance de la restriction injustifiée du « droit à la liberté d'expression ». La Cour estime cependant que ledit arrêt ne fournit pas une réparation suffisante au sens de sa jurisprudence. En effet, d'une part, bien que le Gouvernement cite la possibilité d'un recours indemnitaire devant les juridictions internes, il n'est pas clair si, et par quel moyen, la requérante pourra obtenir un quelconque dédommagement. Cette hypothétique voie apparaît quelque peu incertaine, si l'on tient compte du fait que, nonobstant l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 1997, le ministre de l'intérieur n'a pas répondu à la demande d'indemnisation du préjudice matériel et moral présentée par la requérante le 2 décembre 1997. Or, la Cour estime qu'il ne serait pas raisonnable d'exiger qu'après un recours de la requérante ayant abouti, après plus de neuf années de procédure, à la nullité de l'arrêté du ministre de l'Intérieur, la requérante entreprenne maintenant une nouvelle procédure pour le moins incertaine contre le refus

implicite du ministre de faire droit à sa demande de réparation du préjudice subi (cf., arrêt Dalban c. Roumanie du 28 septembre 1999, *Recueil* 1999, § 44).

En effet, l'un des objectifs essentiels d'une publication est d'influencer l'opinion publique. Or, il est incontestable que, neuf années après son interdiction, le livre interdit n'étant plus d'actualité, il a perdu en grande partie son intérêt. Dès lors, l'annulation de la mesure d'interdiction n'est pas à même de compenser la perte subie, pas plus que la perspective éventuelle d'une compensation financière impliquant une procédure qui, elle-même, peut s'avérer être longue.

Quant au maintien en vigueur de l'article 14 de la loi de 1881, la Cour estime que, compte tenu des activités menées par la requérante, le risque qu'une telle législation lui soit de nouveau appliqué n'est pas purement hypothétique mais réel et effectif.

En conclusion, la Cour estime que la requérante peut se prétendre « victime » au sens de l'article 34 de la Convention.

**b. Sur le bien-fondé des griefs**

Le Gouvernement considère tout d'abord que les mesures d'interdiction prévues par la loi de 1881, telles que précisées par une jurisprudence abondante et, en dernier lieu, par l'arrêt Ekin du Conseil d'Etat, sont prévues par la loi. Elles poursuivent également un but légitime, à savoir la protection de l'ordre public, sous le contrôle attentif du juge, et sont dirigées le plus souvent contre des publications racistes ou incitant à la violence. Cette législation ne saurait d'autre part traduire un manque de proportion, au sens du deuxième paragraphe 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 de proportionnalité conduit en effet à ne maintenir en vigueur que les seules mesures justifiées par une menace très grave portée aux intérêts publics.

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 contestée, 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, auxquels leur inspiration et leur contenu donne la qualité d'ouvrages de provenance étrangère. L'interdiction prévue à l'article 14 de la loi de 1881 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 n'est pas aussi marquée que ne le prétend la requérante pour conclure à une discrimination contraire à l'article 14.

Le Gouvernement souligne que l'autorité administrative dispose, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de police, 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 d'origines nationale et étrangère ayant le même contenu ne pourraient au fond faire l'objet

d'un traitement substantiellement différent. 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 de 1997.

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 ne paraît dans ces conditions nullement démontrée.

Pour sa part, 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. La requérante rappelle que cette réglementation a été adoptée dans un climat d'hostilité à l'égard des étrangers. Elle reflète des idées discriminatoires, d'après lesquelles les idées subversives sont forcément étrangères, fondées sur une présomption de dangerosité particulière de l'étranger. 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.

S'agissant des motifs d'interdiction, la requérante estime que l'article 14 de la loi de 1881 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, car manquant de justification objective et raisonnable et, au contraire, propre à faire subsister à l'égard du large public, des préjugés défavorables à l'égard des 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.

La requérante considère qu'elle continue d'être victime d'une violation de la Convention car l'article 14 de la loi de 1881 fait peser sur elle une menace permanente, une sorte 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, la requérante rappelle qu'elle a pour but d'informer largement le public, dans différents pays et au niveau international, sur les droits de l'homme et des peuples, et notamment sur le droit des peuples 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 rédacteurs 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 général de la liberté de la presse, un régime administratif dans lequel le contrôle du juge est un contrôle à *postériori*, 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.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que cette partie de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que ces griefs ne sauraient être déclarés manifestement mal fondés, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. La requérante, invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, se plaint de la longueur anormale de la procédure, qui, du recours administratif formé le 1er juin 1988 contre l'arrêté d'interdiction du ministre de l'Intérieur à la décision du Conseil d'Etat le 9 juillet 1997, a duré neuf ans et un mois.

La partie pertinente de l'article 6 § 1 de la Convention est ainsi libellée :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

**a. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1**

Le Gouvernement excipe à titre principal d'un moyen d'irrecevabilité fondé sur l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention à la procédure litigieuse. Le Gouvernement estime tout d'abord que la procédure interne n'avait nullement pour objet de juger d'une « accusation en matière dirigée contre elle » au sens de cette disposition. En effet, suivant la jurisprudence développée par la Cour en ce qui concerne la matière pénale, on peut conclure sans conteste que l'interdiction de l'ouvrage de la requérante ne présente pas un caractère pénal.

S'agissant de savoir si la contestation litigieuse portait sur « ses droits et obligations de caractère civil », le Gouvernement souligne que, dans le cas d'espèce, c'est dans l'exercice d'un pouvoir de police administrative, compte tenu des dangers que la publication litigieuse faisait courir pour l'ordre public, que le ministre de l'Intérieur prononça l'interdiction de celle-ci. Ce sont donc des nécessités d'intérêt général qui justifièrent la décision ministérielle, et les prérogatives dont il fut fait usage étaient « discrétionnaires » au sens de la jurisprudence de la cour. La décision en cause fut édictée souverainement dans l'intérêt public, pour faire face à des écrits considérés comme encourageant le séparatisme et justifiant l'action violente, et elle mettait en jeu la souveraineté de l'Etat dans un de ses aspects les plus spécifiques, le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics par l'usage de pouvoirs de police administrative. Or, selon une jurisprudence constante des organes de la Convention, les mesures de police administrative sont, au premier chef, au nombre de celles ne rentrant pas dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Par ailleurs, le fait que la mesure d'interdiction ait eu des implications financières pour la requérante ne saurait lui conférer une nature civile au sens de cette disposition.

Pour la requérante, en revanche, il est incontestable que les droits qui se trouvent en cause dans la présente affaire ont un caractère « civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. En effet, l'interdiction qui lui a été faite de distribuer et de mettre en vente l'ouvrage en question met en cause non seulement sa liberté d'expression, mais également la substance même de son activité qui, selon ses statuts, vise à « l'information du public, par la publication de tous bulletins, communiqués ou autres moyens sur les faits intéressant le but poursuivi par l'association ». La mesure d'interdiction met en cause l'essence même du droit à la liberté

d'association qui affecte donc les fondements mêmes du droit à l'existence de cette personne morale de droit privé. Enfin l'application de la mesure illégale d'interdiction lui a causé un préjudice donnant droit à la réparation qui relève de la matière civile au sens de la Convention.

A l'instar du Gouvernement, la Cour estime que la procédure litigieuse ne porte pas sur le « bien-fondé d'une accusation pénale » dirigée contre la requérante au sens du paragraphe 1 de l'article 6.

Reste la question de savoir si la procédure litigieuse porte sur une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil » de la requérante. A cet égard, la Cour rappelle que la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne peut être interprétée seulement par référence au droit interne de l'Etat défendeur ; il faut lui donner une interprétation autonome en tenant compte de l'objet et du but de la Convention (Arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 29). En l'espèce, si l'existence d'une contestation ne prête pas à controverse, il n'en va pas de même de son objet. D'après le Gouvernement, le litige portait exclusivement sur une mesure de police administrative, de sorte que nul droit « de caractère civil » ne se trouvait en jeu. Selon la requérante, au contraire, la mesure d'interdiction mettant en cause l'essence même du droit à la liberté d'association affectait donc les fondements mêmes du droit à l'existence de cette personne morale de droit privé.

La Cour relève que l'action de la requérante avait pour objet d'annuler une mesure administrative l'empêchant de distribuer et de mettre en vente un ouvrage publié par elle. Au-delà même de l'atteinte à son droit à la liberté d'expression, il est incontestable que l'impossibilité de procéder à la diffusion commerciale de plusieurs milliers d'exemplaires de l'ouvrage interdit a entraîné d'importantes conséquences d'ordre patrimonial pour la requérante. Cette dimension patrimoniale du litige est démontrée par la 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, présentée par la requérante le 2 décembre 1997. Le droit en question revêtait donc « un caractère civil », nonobstant l'origine du différend et la compétence des juridictions administratives (cf., *mutatis mutandis*, arrêt Editions Périscope c. France du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 66, § 40).

**b. Sur le bien-fondé du grief**

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

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. A cet égard, la requérante fait valoir que la durée de la procédure ne lui est aucunement imputable puisqu'elle a toujours agi sans retard. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les juridictions administratives. Elle conclut à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de « délai raisonnable » (complexité de l'affaire, comportement de la requérante et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

3. La requérante se plaint qu'elle n'a pas eu accès à une procédure d'urgence auprès du juge administratif 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.

La Cour constate que ce grief est intimement lié à celui formulé sous l'article 6 § 1 de la Convention, de sorte qu'il doit en suivre le même sort. Il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

**DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE**, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président