



CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

Composition portant sur un sujet de droit public
Un court dossier est mis à la disposition des candidats

BON A TIRER

Date

Signature :

EPREUVE N° 4

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET :

La police administrative peut-elle porter atteinte aux libertés publiques ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	CE 19 mai 1933, Benjamin, req. n° 17413 (extraits)	Page 1
Document n° 2	CE, ass., 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, req. n° 136727 (extraits)	Page 2
Document n° 3	Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019 - Communiqué de presse - Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (extraits)	Page 3
Document n° 4	Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (mod. L. n° 2014-1545 du 20 déc. 2014)	Page 5
Document n° 5	Cour EDH 17 juill. 2001, Assoc. Ekin c/ France n° 39288/98 (extraits)	Page 6

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Document n° 1 – CE 19 mai 1933, Benjamin, req. n° 17413 (extraits) :

« Vu les requêtes et les mémoires ampliatifs présentés pour le sieur Benjamin Y... , homme de lettres, demeurant ... et pour le Syndicat d'initiative de Nevers Nièvre représenté par son président en exercice, lesdites requêtes et lesdits mémoires enregistrés au Secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 28 avril, 5 mai et 16 décembre 1930 tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler deux arrêtés du maire de Nevers en date des 24 février et 11 mars 1930 interdisant une conférence littéraire ;

Vu la requête présentée pour la Société des gens de lettres, représentée par son délégué général agissant au nom du Comité en exercice, tendant aux mêmes fins que les requêtes précédentes par les mêmes moyens ; Vu les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ;

Considérant que les requêtes susvisées, dirigées contre deux arrêtés du maire de Nevers interdisant deux conférences, présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

En ce qui concerne l'intervention de la Société des gens de lettres : Considérant que la Société des gens de lettres a intérêt à l'annulation des arrêtés attaqués ; que, dès lors, son intervention est recevable ;

Sur la légalité des décisions attaquées : Considérant que, s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ;

Considérant que, pour interdire les conférences du sieur René X..., figurant au programme de galas littéraires organisés par le Syndicat d'initiative de Nevers, et qui présentaient toutes deux le caractère de conférences publiques, le maire s'est fondé sur ce que la venue du sieur René X... à Nevers était de nature à troubler l'ordre public ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ;

DECIDE : Article 1er : L'intervention de la Société des Gens de Lettres est admise. Article 2 : Les arrêtés susvisés du maire de Nevers sont annulés. Article 3 : La ville de Nevers remboursera au sieur René X..., au Syndicat d'initiative de Nevers et à la Société des Gens de Lettres les frais de timbre par eux exposés s'élevant à 36 francs pour le sieur X... et le Syndicat d'initiative et à 14 francs 40 pour la Société des Gens de Lettres, ainsi que les frais de timbre de la présente décision. (...) »

Document n° 2 – CE, ass., 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, req. n° 136727 (extraits) :

« (...) Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 131-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique" ;

Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

Considérant que l'attraction de "lancer de nain" consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle ; que, par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, dès lors, l'interdire même en l'absence de circonstances locales particulières et alors même que des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération ;

Considérant que, pour annuler l'arrêté du 25 octobre 1991 du maire de Morsang-sur-Orge interdisant le spectacle de "lancer de nains" prévu le même jour dans une discothèque de la ville, le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur le fait qu'à supposer même que le spectacle ait porté atteinte à la dignité de la personne humaine, son interdiction ne pouvait être légalement prononcée en l'absence de circonstances locales particulières ; qu'il résulte de ce qui précède qu'un tel motif est erroné en droit ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la société Fun Production et M. X... tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat ;

Considérant que le respect du principe de la liberté du travail et de celui de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police municipale interdise une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause ;

Considérant que le maire de Morsang-sur-Orge ayant fondé sa décision sur les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code des communes qui justifiaient, à elles seules, une mesure d'interdiction du spectacle, le moyen tiré de ce que cette décision ne pouvait trouver sa base légale ni dans l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni dans une circulaire du ministre de l'intérieur, du 27 novembre 1991, est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a prononcé l'annulation de l'arrêté du maire de Morsang-sur-Orge en date du 25 octobre 1991 et a condamné la commune de Morsang-sur-Orge à verser aux demandeurs la somme de 10 000 F ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de rejeter leurs conclusions tendant à l'augmentation du montant de cette indemnité ;

(...). »

Document n° 3 – Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019 - Communiqué de presse - Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (extraits) :

« Saisi de certaines dispositions de la loi dite « anti-casseurs », le Conseil constitutionnel valide celles permettant en cas de manifestations certains contrôles et fouilles sur réquisition judiciaire (article 2) ainsi que la répression pénale de la dissimulation volontaire du visage (article 6) mais il censure, faute de garanties suffisantes, celles relatives au prononcé d'interdictions administratives individuelles de manifester (article 3).

Par sa décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur certaines dispositions de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, dont il avait été saisi par le Président de la République, par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs.

Le Président de la République demandait au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la liberté de manifester, à la liberté d'expression et à la liberté d'aller et venir des articles 2, 3 et 6 de cette loi. Outre la procédure d'adoption de la loi, les recours parlementaires en contestaient les articles 2, 3, 6 et 8.

* Pour statuer sur la conformité à la Constitution des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a en particulier rappelé, sur la base de l'article 11 de la Déclaration de 1789, que la liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

* Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution, notamment, les articles 2 et 6 de la loi déférée.

(...)

* En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi déférée permettant à l'autorité administrative, sous certaines conditions, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique et, dans certains cas, de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée d'un mois.

Le Conseil constitutionnel a notamment relevé que la menace d'une particulière gravité pour l'ordre public nécessaire au prononcé de l'interdiction de manifester devait résulter, selon les dispositions contestées, soit d'un « acte violent » soit d'« agissements » commis à l'occasion de manifestations au cours desquelles ont eu lieu des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou des dommages importants aux biens. Ainsi, le législateur n'a pas imposé que le comportement en cause présente nécessairement un lien avec les atteintes graves à l'intégrité physique ou les dommages importants aux biens ayant eu lieu à l'occasion de cette manifestation. Il n'a pas davantage imposé que la manifestation visée par l'interdiction soit susceptible de donner lieu à de tels atteintes ou dommages. En outre, l'interdiction peut être prononcée sur le fondement de tout agissement, que celui-ci ait ou non un lien avec la commission de violences. Enfin, tout comportement, quelle que soit son ancienneté, peut justifier le prononcé d'une interdiction de manifester. Dès lors, les dispositions contestées laissent à l'autorité administrative une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction.

En outre, lorsqu'une manifestation sur la voie publique n'a pas fait l'objet d'une déclaration ou que cette déclaration a été tardive, l'arrêté d'interdiction de manifester est exécutoire d'office et peut être notifié à tout moment à la personne, y compris au cours de la manifestation à laquelle il s'applique.

Le Conseil constitutionnel juge que, ainsi, compte tenu de la portée de l'interdiction contestée, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée. »

Document n° 4 – Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (mod. L. n° 2014-1545 du 20 déc. 2014) :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Document n° 5 – Cour EDH 17 juill. 2001, Assoc. Ekin c/ France n° 39288/98 (extraits) :

« 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. [...]

13 - 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, 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 ». [...].

14 - Le 1er 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 [...].

16 - 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 [...].

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 [...].

19 - Le Conseil d'Etat annula, en revanche, le jugement entrepris ainsi que l'arrêté ministériel du 28 avril 1988 [...].

II. Le droit et la pratique internes pertinents

21 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 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 1er, 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.

[...]

24 - [...] Un régime de contrôle administratif est [...] 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 » [...].

En droit

[...]

II. Sur la violation alléguée de l'article 10 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14

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 (cf., mutatis mutandis, CEDH 6 septembre 1978, Klass et autres c/ Allemagne, série A, n° 28, Rec. 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 (CEDH 24 avril 1990, Kruslin c/ France, série A, n° 176-A, Rec. 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 la question de savoir si la norme en question réunissait également les exigences d'accessibilité et de prévisibilité. Sur ce point, 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 infra-législatif (v., notamment, CEDH 18 juin 1971, De Wilde, Ooms et Versyp, série A, n° 12, Rec. p. 45, § 93), ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (v., mutatis mutandis, CEDH 24 avril 1990, Kruslin, préc., Rec. 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 1888. 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 (§ 64 ci-dessous).

2. *But légitime*

[...]

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 (CEDH [GC] 8 juillet 1999, *Sürek et Ozdemir c/ Turquie*, nos 23927/94 et 24277/94, § 51).

3. *Nécessaire dans une société démocratique*

a) Les arguments des comparants

[...]

b) L'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 (v. notamment CEDH 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, série A, n° 24 ; CEDH 26 avril 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, série A, n° 30 ; CEDH 8 juillet 1986, *Lingens c/ Autriche*, série A, n° 103 ; CEDH 23 mai 1991, *Oberschlick c/ Autriche*, série A, n° 204 ; CEDH 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c/ Royaume-Uni*, 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 c/ Royaume-Uni* précité, et *Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c/ Allemagne* du 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 [...].

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 dérogeant 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 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 difficile 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 que constitue 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 10.65 - 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 de la Convention [...]. »

ÉPREUVE N° 4