



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

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE X c. FRANCE

(Requête no 54216/09)

ARRÊT

STRASBOURG

12 avril 2012

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.



En l'affaire X c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Karel Jungwiert, *président*,
Boštjan M. Zupančič,
Mark Villiger,
Ann Power-Forde,
Ganna Yudkivska,
Angelika Nußberger,
André Potocki, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 13 mars 2012,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 54216/09) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, X (« le requérant »), a saisi la Cour le 23 septembre 2009 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e N. Fakiroff, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant soutient notamment qu'en le condamnant pénalement, les autorités ont porté atteinte à son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention.

4. Le 31 août 2010, le président de la cinquième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Le requérant est né en 1949 et réside à Versailles.

6. Le requérant est conseiller municipal à Versailles. Il dirige un mouvement politique local, *l'Union pour le Renouveau de Versailles*, qu'il a créé en 2000 et qui constitue la principale force d'opposition de la ville. Il préside ce mouvement au sein du conseil municipal.

1. Faits antérieurs à la présente procédure

a) L'affaire des marchés publics d'Ile-de-France

7. En 1996, des élus du conseil régional d'Ile-de-France dénoncèrent de graves irrégularités qui auraient été commises à l'occasion de la passation des marchés publics par l'institution régionale. En juin 1997, une information judiciaire fut ouverte des chefs de faux et usage de faux, favoritisme et ententes.

8. Le 18 janvier 2001, le quotidien *Le Parisien* publia un article sur cette affaire intitulé *Lycées : la liste des marchés truqués*.

9. Le 17 juillet 2001, les juges d'instruction chargés de l'affaire rendirent une ordonnance dans laquelle ils faisaient référence à B. D. comme suit:

« (...) [J.-J. J.], ancien président de la fédération centriste d'Ile-de-France, a reconnu avoir reçu 500 000 francs dans une mallette, remis dans un bureau du Sénat, à la demande de [D. G.], à l'époque directeur de cabinet du président du Sénat. Cette remise de fonds a donné lieu à la signature d'un reçu, qui se trouve au dossier. [J.-J. J.] a indiqué qu'une partie de ces fonds avaient été déposés sur un compte ouvert au Trésor public, et le reliquat (environ 350 000 francs) remis à [C. G.] et à son successeur comme trésorier [B. D.] (...) »

10. Le 25 juillet 2001, le quotidien *Le Monde* publia un article sur cette affaire. Titré *L'enquête des juges sur les marchés d'Ile de France et les voyages*, il citait l'extrait de l'ordonnance du 17 juillet 2001 dans laquelle B. D. était nommé.

b) Elections cantonales de 2004

11. En mars 2004, lors d'élections cantonales auxquelles le requérant se présenta, un tract de campagne intitulé *Versailles au cœur votez X* fut diffusé sur le marché de Versailles. Ce tract mettait en cause B. D., l'adversaire politique du requérant, conseiller municipal affilié à l'Union pour un Mouvement Populaire (« UMP »). Ce tract se lisait notamment comme suit :

« Seul, de tous les candidats, je suis un homme libre et indépendant des partis. Je ne reçois pas d'ordre venu d'ailleurs. Mon seul souci est de répondre aux aspirations des Versaillais ... pour libérer Versailles des partis politiques.

Ce n'est pas le cas de mes concurrents, j'évoquerai pour mémoire le sortant UMP, [B. D.], dont le bilan est trois fois nul, après six longues années d'un mandat inutile ... Ce politicien professionnel ose se représenter à vos suffrages, alors que son nom a été cité dans la sombre et scandaleuse affaire des marchés truqués de l'Ile de France. Je le signale sans plaisir, mais nous avons le devoir de dire la vérité pour réhabiliter la démocratie. [D.] appartient à une classe politique où les affaires de corruption ne cessent de se multiplier. C'est un homme-lige d'[A.J.] qui a été condamnée à 10 ans d'inéligibilité pour comportement malhonnête, et de [P.B.], qui reste le chef de l'UMP dans les Yvelines, alors qu'il a été mis en examen pour corruption. Les Versaillais

sortiront le sortant UMP, afin qu'un souffle d'air pur passe sur la vie politique de leur cité. »

12. Le 30 mars 2004, B. D. cita le requérant devant le tribunal correctionnel de Versailles pour diffamation publique envers un citoyen chargé d'un service public ou d'un mandat public en raison des propos le concernant dans ce tract. Devant le tribunal correctionnel, le requérant produisit un article de presse du journal *Le Monde* de 2001 intitulé *L'enquête des juges sur les marchés d'Ile-de-France et les voyages*, dans lequel étaient mentionnés l'UMP, certains de ses responsables et le nom de B.D., en qualité de trésorier de l'UMP.

13. Par un jugement 6 décembre 2004, le tribunal correctionnel relaxa le requérant. Par un arrêt du 20 avril 2005, la cour d'appel de Versailles confirma le jugement, retenant sa bonne foi.

c) Séances du conseil municipal des 8 décembre 2005 et 19 janvier 2006

14. Le 6 mars 2006, B. D., alors adjoint au maire de Versailles, fit citer le requérant devant le tribunal correctionnel pour diffamation publique envers un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public, compte tenu des propos du requérant lors de deux réunions du conseil municipal de Versailles les 8 décembre 2005 et 19 janvier 2006.

15. Par un jugement du 19 mars 2007, le tribunal correctionnel de Versailles relaxa le requérant, estimant que la poursuite s'était fondée à tort sur l'article 31 de la loi sur la liberté de la presse.

16. Le 23 mars 2007, dans un article intitulé *Le chef de l'opposition marque un point*, le quotidien *Le Parisien* rapporta les commentaires du requérant au sujet du jugement :

« *Le recours était mal dirigé. Ils n'ont pas jugé le fond.* " (...) [Le requérant] se déclare, "de toute façon confiant : je m'appuie sur des documents précis" ». (...) [Le requérant] annonce d'ores et déjà la couleur ? "J'en parlerai à chaque fois que j'en aurai l'occasion. Bien sûr." ».

2. La présente procédure

17. Le 15 février 2007, le conseil municipal de Versailles tint une réunion à laquelle le requérant et B. D. participèrent. Les extraits du procès-verbal de la réunion relatent ce qui suit :

« Rémunération d'un emploi administratif de direction

(...)

X :

Cette fois je me fais l'interprète de [A. L.], qui a été retenue par des obligations professionnelles et nous rejoindra tout à l'heure. En commission des finances où elle représente le groupe URV, elle s'est à juste titre étonnée que cette délibération, sous

une forme ou sous une autre, revienne pour la quatrième fois devant le Conseil Municipal. Il s'agit d'un cas strictement individuel. Qu'il faille vous y reprendre à quatre fois, M. [D.], pour régler un cas qui est peut être compliqué mais n'est jamais qu'un cas individuel, démontre que vous êtes plus compétent pour compter les billets dans une mallette que pour régler les questions de personnel. (*protestations*)

M. le Maire :

Cela suffit. Vous feriez mieux de vous occuper de tous les contentieux que vous avez actuellement sur Paris.

(...)

Instauration d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité

(...)

X :

Le sujet est extrêmement important en effet. Mais ce n'est pas parce que l'on est d'accord sur l'objectif qu'on est forcément d'accord sur les moyens. A l'URV, nous sommes les premiers à considérer, comme la plupart des Versaillais, qu'il est bien triste que tous les commerces de proximité disparaissent de plus en plus. Mais la solution que vous proposez nous paraît inefficace et dangereuse. Je ne peux que reprendre ce que nous avons dit lors de la séance du 30 mars 2006, qui nous avait conduits à nous abstenir. Inefficace, car ce n'est pas en faisant quelques préemptions que vous réussirez à susciter la création d'un commerce plutôt que d'une banque ou d'une mutuelle. Il faudrait vraiment que les conditions soient réunies pour que le commerce de proximité puisse vivre et avoir des clients. Dangereuse, car c'est une politique interventionniste, collectiviste. M. C. va voter pour, bien sûr (*exclamations*)

M. C. :

Quelle sottise !

X :

C'est tout un symbole, M. C., c'est pour cela que je me réfère à lui. Dans l'ombre de M. P., il y a M. C. (*exclamations et rires*)

M. C. :

Vous avez certes quelque instruction, Monsieur, mais votre ignorance est immense. (*rires*)

X :

Le droit de préemption, s'agissant de commerce, est à la fois une atteinte au droit de propriété et une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Il faut réfléchir à deux fois avant de se lancer dans une politique de ce genre. Surtout, dans l'état dramatique où vous avez mis les finances de la Ville, malgré le matraquage fiscal

auquel M. [D.]-la-mallette procède régulièrement, comment voulez-vous financer une politique de préemption qui va nous ruiner ? Vous savez quel est le prix des fonds de commerce ?

M. [D.] :

Mieux que toi.

X :

Qu'est-ce que c'est que cette vulgarité ? (*exclamations*) Je n'ai jamais compté les billets de banque avec vous, M. [D.], dans la mallette. C'est le langage des voyous, des truands (*protestations*), des porteurs de mallette.

M. le Maire :

Cela suffit, vous les compterez lundi, les porteurs de mallette.

X :

Quelles sont les raisons de ce déclin du commerce de proximité ? (...)

Gestion du stationnement payant en zone ville (lot n°1) et sur la place d'Armes (lot n° 2)

Avenant n° 1 au lot n° 2 du marché passé avec le groupement CITEPARK/SEMERU

(...)

M. le Maire :

Le problème, ce sont les mobil home et les caravanes, qui ne doivent pas stationner sur la place d'armes. C'est pourquoi nous sommes « obligés » de mettre ce portique pour les empêcher d'entrer sur le parking.

X :

Nous sommes favorables à la proposition sur le fond, mais nous voudrions faire deux observations.

D'abord, nous nous demandons si le mode de gestion adopté est le meilleur. Si j'ai bien compris, c'est un marché de gestion, ce qui veut dire que le titulaire n'a aucune autonomie, à la différence d'un affermage ou d'une concession. Il nous semblerait plus judicieux de faire passer la gestion de ce parking, comme celui des autres, au mode de l'affermage.

En second lieu, même si nous sommes favorables sur le fond, cette affaire relève de la commission d'appel d'offres. Par conséquent, nous ne pouvons souscrire à cette proposition, parce que le 25 mars 2001, à la suite d'un accord scélérat entre la majorité municipale et la gauche, l'URV a été exclue de la commission d'appel d'offres, ce qui ne laisse pas de jeter une suspicion sur le fonctionnement de cette commission et ne nous permet pas de faire confiance à ses délibérations. Je ne rappelle pas, M. [D.] soyez rassuré, l'affaire de la mallette ; je ne rappelle même pas

la condamnation que vient de subir votre patron, M. [B.], ni ce qu'a fait le président de la commission d'appel d'offres du Conseil général. C'est un contexte extrêmement désagréable.

M. le Maire :

Cela suffit. Cela n'a rien à voir avec le Conseil Municipal. Taisez-vous.

X :

Refaites l'élection de la commission d'appel d'offres, nous l'avons demandé. C'est très facile (...) »

18. Le 11 mai 2007, B. D. fit citer le requérant devant le tribunal correctionnel de Versailles pour diffamation publique envers un particulier à raison des propos tenus au conseil municipal le 15 février 2007 et de certains commentaires publiés dans l'article du 23 mars 2007.

19. Par un jugement du 19 novembre 2007, le tribunal correctionnel déclara le requérant coupable des faits reprochés pour les propos tenus lors de la séance du 15 février 2007, le condamnant à la peine de 1 500 euros (EUR) d'amende et 1 EUR de dommages-intérêts. Il fut renvoyé des fins de la poursuite concernant les propos parus dans le journal *Le Monde*.

20. Par un arrêt du 18 avril 2008, la cour d'appel de Versailles confirma le jugement en toutes ses dispositions pénales, condamnant le requérant à payer 1 500 EUR d'amende et 1 500 EUR de dommages-intérêts à la partie civile, tout en ordonnant l'insertion d'un communiqué dans le journal municipal de Versailles. Jugeant les quatre interventions du requérant qui faisaient référence à des accusations portées à l'encontre de [B. D.], alors chargé des fonctions de trésorier du parti politique du Centre des Démocrates Sociaux, selon lesquelles celui-ci aurait reçu en 1991 ou 1992 une mallette contenant des liquidités, la cour d'appel se prononça de la façon suivante s'agissant de la bonne foi du requérant :

« Si le caractère politique de la polémique que le prévenu a tenté d'introduire n'est pas contestable, compte tenu de leur opposition au conseil municipal et de la charge des finances communales de la partie civile, l'utilisation d'une ordonnance du 17 juillet 2001 de trois juges d'instruction de Paris, citant le nom de [B. D.] dans le cadre de l'affaire des marchés publics de l'Ile de France est dépourvue de pertinence en l'absence de poursuite judiciaire à son encontre, ainsi que le savait précisément [le requérant].

Il s'ensuit que celui-ci a tenté, avec une particulière persévérance, de tirer d'une dénonciation ancienne et à l'évidence mal-fondée, la mise en cause de la probité de la partie civile, pour satisfaire l'animosité personnelle qu'il nourrissait à son égard, et non dans le but légitime de favoriser un débat d'idées, informant le public dans un souci démocratique.

[Le requérant] ne peut donc exciper de sa bonne foi. »

21. Le requérant se pourvut en cassation, dénonçant une violation de l'article 10 de la Convention.

22. Par un arrêt du 31 mars 2009, la Cour de cassation rejeta le pourvoi.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

23. Les dispositions pertinentes de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont les suivantes :

Article 29

« Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés.

Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. »

Article 32

« La diffamation commise envers les particuliers par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'une amende de 12000 euros.

La diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée sera punie d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

Sera punie des peines prévues à l'alinéa précédent la diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par les deux alinéas précédents, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal. »

Article 35

« (...) La vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée, sauf (...) b) Lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années (...) »

Article 48

« (...) 6^o Dans le cas de diffamation envers les particuliers prévu par l'article 32 et dans le cas d'injure prévu par l'article 33, paragraphe 2, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée. Toutefois, la poursuite, pourra être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. La poursuite pourra également être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap ; il en sera de même lorsque ces diffamations ou injures auront été commises envers des personnes considérées individuellement, à la condition que celles-ci aient donné leur accord (...) »

EN DROIT**I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION**

24. Le requérant estime que sa condamnation pénale a entraîné une violation des articles 6 et 10 de la Convention. La Cour relève que les arguments et griefs du requérant concernent en réalité exclusivement sa liberté d'expression. Dès lors, elle examinera cette requête uniquement sous l'angle de l'article 10, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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

A. Sur la recevabilité

25. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 (a) de la Convention. Elle relève par ailleurs

qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le requérant

26. Selon le requérant, B. D. s'exposait, en tant qu'élu municipal et adjoint au maire chargé des affaires financières, à des critiques d'autres membres du conseil municipal. Les propos litigieux intéressaient directement les fonctions de B. D. et sa capacité à gérer des affaires financières. Le requérant ajoute que les critiques formulées à l'égard de B. D. relèvent de son droit à la liberté d'expression en qualité d'élu de l'opposition s'exprimant devant une tribune politique sur un sujet d'intérêt général, à savoir la gestion des finances de la ville dont B. D. était chargé. Ses critiques n'étaient pas dénuées de base factuelle, en raison de l'ordonnance rendue par les juges d'instruction qui citaient B. D., de l'article de presse relatif à l'affaire des marchés publics d'Ile-de-France qui reproduisait ladite ordonnance et des oppositions politiques des deux hommes.

27. Le requérant soutient que les termes utilisés n'étaient pas manifestement outrageants ou insultants, mais uniquement teintés d'ironie, rappelant que les propos tenus dans le cadre d'un conseil municipal peuvent être vifs, voire parfois agressifs. Selon lui, il n'y a rien de diffamant à faire allusion à des faits réels se rapportant à une affaire financière largement médiatisée quand les questions en cours portent sur les finances de la ville. Le requérant ajoute que sa condamnation n'était pas justifiée par une hypothétique disproportion entre la légitimité du but poursuivi et le dommage allégué par B. D.

b) Le Gouvernement

28. Selon le Gouvernement, la condamnation du requérant constitue une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression, elle était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la réputation ou des droits d'autrui. Il soutient que cette ingérence était nécessaire dans une société démocratique, en raison de la particulière gravité des accusations portées contre B. D. qui ont dépassé les limites de la critique admissible ; les propos litigieux font suite à des propos de même nature du requérant, qui avaient donné lieu, en 2004 et 2006, à des procédures en diffamation engagées par B. D. Il ajoute que les termes litigieux font directement référence à l'affaire des marchés publics

d'Ile-de-France dans laquelle avait été renvoyés un certain nombre d'hommes politiques accusés d'avoir reçu divers avantages ou fonds illicites. Cette affaire a donné lieu à un jugement du tribunal correctionnel de Paris le 28 octobre 2005, instance à laquelle B. D. n'était pas partie. Le Gouvernement soutient qu'en raison du contexte passé et des propos déjà tenus par le requérant à l'encontre de B. D., les allégations de corruption proférées à l'encontre du plaignant étaient particulièrement graves, dans la mesure où elles remettaient en cause sa probité et pouvaient aisément passer pour exactes auprès d'un public moins averti que le requérant.

29. Le Gouvernement considère que les propos se rapportaient à des faits sans rapport avec la qualité d'élu exercée par B. D. Le Gouvernement ajoute qu'ils ne s'inscrivaient pas dans le contexte d'un débat public sur la gestion de la commune de Versailles, qu'il s'agissait en réalité d'une altercation politique au niveau local et que ces propos étaient sans lien avec les questions débattues dans le cadre du conseil municipal.

30. Enfin, la condamnation du requérant à une amende de 1 500 euros, ainsi qu'au paiement d'une somme de 1 500 euros de dommages-intérêts, serait proportionnée et nécessaire dans une société démocratique.

2. *Appréciation de la Cour*

31. La Cour constate que les parties s'accordent à dire que la condamnation pénale du requérant pour diffamation publique envers un particulier constitue une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression. Elle partage ce point de vue.

32. Pareille immixtion enfreint l'article 10 de la Convention, sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 10 et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre.

a) « Prévue par la loi »

33. La Cour observe par ailleurs que cette ingérence était « prévue par la loi », la condamnation du requérant ayant été prononcée en application des articles 29, 32 et 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. La Cour rappelle qu'elle a déjà considéré que cette loi satisfait aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité requises par l'article 10 § 2 (*Chauvy et autres c. France*, n° 64915/01, §§ 45-49, CEDH 2004-VI, *Brasilier c. France*, n° 71343/01, § 2811 avril 2006, et *Mamère c. France*, n° 12697/03, § 18, CEDH 2006-XIII).

b) « Buts légitimes »

34. A ses yeux, une telle ingérence poursuivait l'un des buts légitimes visés à l'article 10 § 2, à savoir la protection de la réputation et des droits d'autrui.

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

35. La Cour doit donc rechercher si ladite ingérence était « nécessaire », dans une société démocratique, pour atteindre ces buts.

i. Principes généraux

36. La condition de « nécessité dans une société démocratique » commande à la Cour de déterminer si l'ingérence incriminée correspondait à 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 qui l'appliquent, 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 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Lehideux et Isorni c. France*, 23 septembre 1998, § 51, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 56, CEDH 2001-VIII, et *Perna c. Italie* [GC], n° 48898/99, § 39, CEDH 2003-V).

37. 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 (*Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 45, CEDH 1999-I). 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, y compris la teneur des propos reprochés aux requérants et le contexte dans lequel ceux-ci les ont tenus (*News Verlags GmbH & CoKG c. Autriche*, n° 31457/96, § 52, CEDH 2000-I). En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence apparaissent « pertinents et suffisants » et si la mesure incriminée était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » (*Chauvy et autres*, précité, § 70). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents, appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Zana c. Turquie*, 25 novembre 1997, § 51, *Recueil* 1997-VII ; *Lehideux et Isorni*, précité, § 51).

38. La Cour rappelle également que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour les partis politiques et leurs membres actifs (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 46, *Recueil* 1998-I, et *Desjardin c. France*, n° 22567/03, § 47, 22 novembre 2007). En effet, des ingérences dans la liberté d'expression d'un membre de l'opposition, qui représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts, commandent

à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts (voir, notamment, *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, § 42, série A n° 236, *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, § 48, *Recueil* 1998-IV, et *Piermont c. France*, 27 avril 1995, § 76, série A n° 314). Permettre de larges restrictions dans tel ou tel cas affecterait sans nul doute le respect de la liberté d'expression en général dans l'Etat concerné (*Feldek c. Slovaquie*, n° 29032/95, § 83, CEDH 2001-VIII).

39. Il convient de rappeler à cet égard que l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général (*Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 61, CEDH 1999-IV). Les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier : à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens ; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance (voir, par exemple, *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], n°s 21279/02 et 36448/02, § 46, CEDH 2007-IV, *Lingens*, précité, § 42, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 40, 27 mai 2004, et *Brasilier*, précité, § 41).

40. Dans ce domaine, l'invective politique déborde souvent sur le plan personnel ; ce sont les aléas du jeu politique et du libre débat d'idées, garants d'une société démocratique (*Lopes Gomes da Silva c. Portugal*, n° 37698/97, § 34, CEDH 2000-X, *Almeida Azevedo c. Portugal*, n° 43924/02, § 30, 23 janvier 2007, et *Renaud c. France*, n° 13290/07, § 39, 25 février 2010). Les adversaires des idées et positions officielles doivent pouvoir trouver leur place dans l'arène politique, discutant au besoin des actions menées par des responsables dans le cadre de l'exercice de leurs mandats publics (voir, notamment, *Brasilier*, précité, § 42).

ii. Application en l'espèce

41. La Cour considère en premier lieu que le débat dans le cadre duquel les propos litigieux ont été tenus relevait de l'intérêt général, s'agissant d'une discussion au cours d'une séance publique d'un conseil municipal consacrée aux dépenses et la gestion de la commune, en rapport avec la rémunération d'un directeur général adjoint de la mairie, à l'institution d'un droit de préemption sur les fonds de commerce et d'artisanat de la commune et, enfin, à un avenant au marché d'un stationnement payant. A cet égard, elle rappelle que la manière dont est gérée une municipalité est un sujet d'intérêt général pour la collectivité, sur lequel le requérant avait le droit de communiquer des informations au public (*Roseiro Bento c. Portugal*, n° 29288/02, § 40, 18 avril 2006).

42. De plus, la Cour relève que le requérant s'exprimait non seulement au cours d'une séance du conseil municipal, mais en sa double qualité de

conseiller municipal et de représentant de l'Union pour le Renouveau de Versailles, un parti politique qui, selon le requérant, non contredit par le Gouvernement, constitue la principale force d'opposition locale. Le requérant était d'ailleurs présenté par la presse comme le chef de file de l'opposition.

43. Quant à la personne visée par les propos du requérant, B. D., si les propos litigieux renvoyaient à ses activités passées en qualité de trésorier d'un parti politique, *Le Centre des Démocrates Sociaux* (« CDS »), ils visaient, à l'évidence, l'homme politique en qualité de maire-adjoint chargé des finances.

44. Par ailleurs, la Cour estime que, dans les circonstances de l'espèce et compte tenu de leur tonalité générale, les propos litigieux s'apparentent davantage à des jugements de valeurs qu'à des déclarations de fait (voir, *mutatis mutandis*, *Brasilier*, précité, § 37, et *Desjardin*, précité, § 42). Elle rappelle que lorsqu'une déclaration équivaut à un jugement de valeur, la proportionnalité de l'ingérence dépend de l'existence d'une base factuelle pour la déclaration incriminée (*De Haes et Gijssels c. Belgique*, 24 février 1997, § 47, *Recueil* 1997-I, *Oberschlick c. Autriche* (n° 2), 1^{er} juillet 1997, § 33, *Recueil* 1997-IV, et *Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, § 43, CEDH 2001-II).

45. En l'espèce, les propos litigieux faisaient référence à la mise en cause du plaignant par les autorités judiciaires dans le cadre de l'instruction menée dans l'affaire des marchés publics d'Île-de-France. La Cour note d'ailleurs que le requérant a produit, au titre d'une offre de preuves, une ordonnance des magistrats instructeurs dans laquelle le plaignant était soupçonné d'avoir reçu une importante somme d'argent lorsqu'il exerçait les fonctions de trésorier du CDS. Un extrait de cette ordonnance citant expressément B. D. a même été publié dans le journal *Le Monde* (paragraphe 9-10 ci-dessus). Dès lors, la Cour constate que la base factuelle n'était pas inexistante. Certes, l'offre de preuves du requérant a été écartée pour des motifs d'ordre procédural. Cependant, il n'appartient pas à la Cour de spéculer sur les effets de cette offre si elle avait été acceptée, mais uniquement de vérifier si les juridictions internes ont justifié leur condamnation de manière pertinente (*Brunet-Lecomte et autres c. France*, n° 42117/04, § 46, 5 février 2009, et *Vellutini et Michel c. France*, n° 32820/09, § 40, 6 octobre 2011). Or, le fait que le plaignant n'ait pas fait l'objet de poursuites judiciaires dans l'affaire des marchés publics d'Île-de-France n'était pas, en soi, suffisant pour démontrer la mauvaise foi du requérant et le priver de son droit à la liberté d'expression.

46. En prenant la parole sur les thèmes abordés par le conseil municipal, le requérant a mentionné B. D. à quatre reprises, en l'associant à une mallette d'une manière assurément provocatrice et polémique, sans toutefois contenir ni une attaque personnelle gratuite, dès lors que la base factuelle sur laquelle reposaient lesdits propos n'était pas inexistante, ni une

accusation de corruption ou de détournement de fonds publics (voir, *a contrario*, notamment, *Barata Monteiro da Costa Nogueira et Patrício Pereira c. Portugal*, n° 4035/08, 11 janvier 2011). En interpellant le plaignant de la sorte lors des débats, qui portaient sur la gestion de la commune et les dépenses publiques, les propos du requérant s'inscrivaient à l'évidence dans une critique plus générale sur la manière dont B. D. exerçait ses fonctions d'adjoint au maire chargé des finances. Ainsi, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, de tels propos n'étaient pas dénués de lien avec les questions débattues au conseil municipal. S'ils étaient provocants et avaient une connotation négative, force est de constater que, malgré une certaine hostilité (*E.K. c. Turquie*, n° 28496/95, §§ 79-80, 7 février 2002) et la gravité éventuellement susceptible de les caractériser (*Thoma c. Luxembourg*, arrêt du 29 mars 2001, *Recueil* 2001-III, § 57), la question centrale du débat du conseil municipal et des interventions du requérant en son sein concernait la gestion de la commune : or le libre débat politique est essentiel au fonctionnement démocratique (*Brasilier*, précité, § 39, et *Renaud* précité, § 41).

47. De plus, il convient de tenir compte du fait que les intéressés sont des adversaires politiques depuis plusieurs années (paragraphe 11-16 ci-dessus) et que B. D., présent à la réunion du conseil municipal, pouvait répondre directement aux propos du requérant, ce qu'il a d'ailleurs fait à une occasion au moins en tutoyant le requérant (paragraphe 17 ci-dessus).

48. Eu égard à la tonalité générale des échanges verbaux entre les conseillers municipaux lors de la réunion, les propos du requérant constituent davantage des invectives politiques que les élus politiques s'autorisent lors des débats, lesquels peuvent être parfois assez vifs (paragraphe 40 ci-dessus).

49. Par ailleurs, comme la Cour l'a déjà relevé, les propos litigieux ont été tenus au cours d'une réunion du conseil municipal de Versailles. Partant, même si les déclarations du requérant n'étaient pas couvertes par une quelconque immunité parlementaire, elles ont été prononcées dans une instance pour le moins comparable au parlement pour ce qui est de l'intérêt que présente, pour la société, la protection de la liberté d'expression : or, dans une démocratie, le parlement ou des organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique et une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne se justifie que par des motifs impérieux (*Jerusalem*, précité, § 40, et *Roseiro Bento*, précité, § 44).

50. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'un juste équilibre n'a pas été ménagé entre la nécessité de protéger le droit du requérant à la liberté d'expression et celle de protéger les droits et la réputation du plaignant. Les motifs fournis par les juridictions nationales pour justifier la condamnation du requérant ne pouvaient passer pour pertinents et suffisants, et ils ne correspondaient à aucun besoin social impérieux.

51. Enfin, la Cour rappelle que la nature et la lourdeur de la peine infligée sont aussi des éléments qui entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité de l'ingérence (*Sürek*, précité, § 64, *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie* [GC], n° 33348/96, § 111, CEDH 2004-XI, et *Vellutini et Michel*, précité, § 43). Or, en l'espèce, la condamnation du requérant n'était pas négligeable, celui-ci ayant été condamné à une peine de 1 500 EUR d'amende, ainsi qu'à 1 500 EUR de dommages-intérêts.

52. Tout en rappelant qu'elle a déjà jugé que même une sanction pénale la plus modérée possible ne peut suffire, en soi, à justifier l'ingérence dans le droit d'expression d'un requérant dans un contexte politique (*Brasiliér*, précité, § 43), elle estime que les sanctions infligées au requérant sont excessives. Elle a maintes fois souligné qu'une atteinte à la liberté d'expression peut risquer d'avoir un effet dissuasif quant à l'exercice de cette liberté (*ibidem*, et *Cumpănă et Mazăre*, précité, § 114).

53. En conclusion, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

54. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

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

55. 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. »

56. Le requérant n'a pas présenté de demande.

57. Or, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 60 § 2 du Règlement, le requérant doit soumettre ses prétentions, chiffrées et ventilées par rubrique et accompagnées des justificatifs pertinents, dans le délai qui lui a été imparti pour la présentation de ses observations sur le fond.

58. Dès lors que le requérant n'a pas formulé de demande de satisfaction équitable en se conformant aux dispositions de l'article 60 § 2 du Règlement, la Cour estime qu'il n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent aux termes de l'article 41 et qu'aucune somme ne saurait lui être octroyée à ce titre.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 avril 2012, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Karel Jungwiert
Président