



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

---

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE WILLEM c. FRANCE**

*(Requête n° 10883/05)*

ARRÊT

STRASBOURG

16 juillet 2009

**DÉFINITIF**

*10/12/2009*

*Cet arrêt peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Willem c. France,**

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

Peer Lorenzen, *président*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Mirjana Lazarova Trajkovska, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 juin 2009,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 10883/05) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Jean-Claude Fernand Willem (« le requérant »), a saisi la Cour le 17 mars 2005 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 devant la Cour par M<sup>es</sup> D. Joseph et D. Dendouga, avocats à Lille. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M<sup>me</sup> E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue une violation de son droit à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention.

4. Le 4 avril 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre été décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

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

5. Le requérant est né en 1934 et réside à Seclin.

6. Le 3 octobre 2002, au cours de la réunion du conseil municipal de la ville de Seclin, et en présence de journalistes, le requérant, maire de la

commune, annonça son intention de boycotter les produits israéliens sur le territoire de sa commune, en particulier les jus de fruits.

7. Ses propos furent retranscrits dans l'édition du 5 octobre 2002 du journal « la Voix du Nord », dans les termes suivants :

« SECLIN : La municipalité boycotte les produits israéliens. – Jean-Claude Willem a annoncé, jeudi soir, au conseil municipal, qu'il avait demandé à ses services de restauration de boycotter les produits israéliens, en particulier les jus de fruits. Pour le maire (PC) de Seclin, il ne s'agit pas d'un choix en faveur d'un parti, d'un camp, mais d'une protestation contre une politique « antidémocratique ». « *Le peuple israélien n'est pas en cause, c'est un homme, Sharon, qui est coupable d'atrocités, qui ne respecte aucune décision de l'ONU et continue à massacrer* ». »

8. En raison des réactions suscitées par cette publication, le requérant diffusa quelques jours après, sur le site internet de la commune de Seclin, une lettre ouverte, rédigée comme suit :

« L'annonce du boycott des produits israéliens que j'ai faite lors de la dernière réunion du conseil municipal, relayée par la presse locale, a suscité quelques réactions sur Internet. Y compris quelques réactions négatives, émanant de personnes qui se révèlent être des supporters inconditionnels d'Ariel Sharon, de sa politique et du génocide palestinien qu'il a entrepris.

Je ne souhaite pas engager la polémique avec ces gens-là. Néanmoins, je tiens à réaffirmer que ma décision est avant tout une réaction contre les massacres et tueries quotidiennes commises contre les enfants, les femmes, les vieillards palestiniens ; elle traduit ma ferme opposition à la politique de destruction massive de maisons, d'équipements publics, y compris hôpitaux, commise par l'armée de l'Etat d'Israël ; elle exprime un soutien actif à ceux qui, nombreux en Israël, se battent pour la paix au Moyen-Orient, à ceux qui refusent de porter des armes dans les territoires occupés.

Malgré les attentats perpétrés par les extrémistes palestiniens, contre lesquels Ariel Sharon se garde bien de réagir car ils sont l'alibi de sa politique sanglante, ce n'est pas Israël qui est menacé de disparition, mais bien l'Autorité palestinienne et le Peuple palestinien tout entier.

C'est pourquoi mon soutien et ma solidarité vont aux victimes et non aux auteurs des massacres. Il y a une continuité dans cette logique de guerre menée par Sharon depuis les massacres de Sabra et Chatila au Liban, la provocation de l'Esplanade des Mosquées et les crimes de Jenine.

C'est contre tout cela, pour le droit des Israéliens à vivre en paix, chez eux, pour le droit des Palestiniens à vivre libres dans leur pays, indépendant, qu'avec la Municipalité de Seclin, nous agissons.

Le refus d'aider économiquement le pouvoir militaire de Sharon dans ses pratiques de répression, d'invasion et d'occupations militaires, se traduit donc par cette décision de boycott, au même titre que l'exposition et le débat organisés à Seclin sur la Palestine. »

9. Une plainte fut déposée auprès du procureur de la République par Monsieur B. ainsi que par l'association culturelle israélite du Nord représentée par son président, Monsieur K.

10. Le ministère public décida de déclencher l'action publique à l'encontre du requérant, sur le fondement de « provocation à la discrimination nationale, raciale, religieuse par parole, écrit ou moyen de communication audiovisuelle » en vertu des articles 23 et 24 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881. Les plaignants se constituèrent parties civiles.

11. Par un jugement du 26 mars 2003, le tribunal correctionnel de Lille prononça la relaxe du requérant, aux motifs suivants :

« (...) Attendu que le fait d'appeler à une telle mesure, [(à savoir le boycott des jus de fruits israéliens)] de nature commerciale, vise des produits et n'entre donc pas dans les prévisions du texte visé dans les poursuites ; qu'il ne s'agit pas en effet d'une discrimination à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ;

Attendu que le prévenu, en l'espèce, n'a fait qu'utiliser sa liberté d'expression, liberté fondamentale garantie par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (...) ; »

12. Le 26 mars 2003, le Procureur général interjeta appel de ce jugement, sur demande du ministre de la Justice en exercice à l'époque des faits. Dans ces réquisitions, déposées le 5 mai 2003, il demanda la requalification des faits en discrimination définie à l'article 225-1 commise par une personne dépositaire de l'autorité publique lorsqu'elle consiste à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque (délit prévu par l'article 432-7, alinéa 2 du code pénal, et puni à l'époque des faits de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros (EUR) d'amende). Il soutint notamment :

« (...) Il appartient à chacun de pouvoir s'exprimer librement, le maire titulaire de ce droit peut exprimer ses opinions et choix politiques. Toutefois, il échet à ce dernier, pris en sa qualité d'autorité publique représentante de l'Etat, de rester neutre dans l'exercice de ses fonctions. Le maire ne peut se substituer aux autorités gouvernementales pour ordonner un boycott des produits d'une nation étrangère. En toute hypothèse, il ne saurait être toléré aucune discrimination de quelque nature et quelque importance qu'elle soit ; (...)

Il n'est pas reproché à M. Willem ses opinions politiques ou une idéologie antisémite. Cependant, il apparaît qu'il a sciemment cherché à entraver les activités économiques en provenance de la nation israélienne en ordonnant à ses services, dans la cadre d'une réunion municipale, de ne pas contracter à l'achat de produits israéliens. Cette mesure discriminatoire, si elle devait être prise, relèverait exclusivement de la compétence gouvernementale. Il n'avait pas le droit d'ordonner de telles mesures discriminatoires ; (...)

13. Le 2 avril 2003, l'association culturelle israélite du Nord, représentée par Monsieur K., ainsi que Monsieur B. interjetèrent également appel.

14. Par un arrêt du 11 septembre 2003, la cour d'appel de Douai décida de ne pas requalifier les faits sous l'angle de l'article 432-7 du code pénal.

Elle infirma le jugement attaqué, déclara le requérant coupable du délit de provocation à la discrimination sur le fondement de la loi de 1881 et, en répression, le condamna à une peine d'amende de 1 000 EUR.

15. Sur l'action civile, la cour d'appel estima que Monsieur B. ne justifiait pas d'un préjudice direct et, en conséquence, le débouta. L'association fut, quant à elle, déclarée irrecevable en sa demande, n'ayant pas pour objet la lutte contre les discriminations.

16. L'arrêt, dans ses attendus pertinents, fut motivé comme suit :

« (...) Attendu que les articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881 incriminent le fait de provoquer par des discours ou par des écrits à la discrimination emportant entrave à l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;

Qu'en effet, ces textes renvoient aux dispositions des articles 225-1 et 225-2 du Code pénal qui, pour le premier, définit la discrimination comme étant le fait d'opérer une distinction entre les personnes physiques à raison de leur appartenance à une nation et, pour le second, prévoit qu'elle consiste à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;

Attendu que les faits doivent être examinés sous leur exacte qualification et que le tribunal à tort s'est limité à rechercher si les propos de Jean-Claude Willem constituaient une discrimination à l'égard des personnes et a décidé qu'il n'avait entendu que boycotter des produits, sans examiner les faits sous toutes les qualifications possibles compte tenu des termes de la prévention ; (...)

Attendu que Jean-Claude Willem, en annonçant son intention de demander à ses services de ne plus acheter de produits en provenance de l'Etat d'Israël, a incité ceux-ci à tenir compte de l'origine des produits et par suite à entraver l'exercice normal de l'activité économique des producteurs israéliens ; que les propos qui lui sont reprochés ont été tenus devant le conseil municipal et en présence de journalistes et qu'en conséquence, ils l'ont été publiquement ;

Attendu qu'il importe peu que les producteurs en question ne soient pas plus précisément déterminés ; que l'appel au boycott de produits ayant une certaine provenance constitue une entrave à l'exercice normal de l'activité économique des producteurs en raison de leur appartenance à une nation ; qu'il est constant qu'il a pris en considération la nation israélienne à l'appui de sa décision ; qu'en effet, il visait, selon ses explications la politique menée par le chef du gouvernement israélien et par voie de conséquence a demandé aux services municipaux de tenir compte de la nation que le chef du gouvernement représente ;

Attendu que Jean-Claude Willem a manifesté par les propos qu'il a tenus une volonté discriminatoire et que le mobile qu'il a invoqué, protester contre la politique du premier ministre de l'Etat d'Israël, est sans incidence ; qu'en effet, le dol prévu par les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal est caractérisé par la seule conscience de traiter différemment les producteurs israéliens ;

Attendu que ce texte n'exclut pas de la répression les actes commis par les personnes privées et que Jean-Claude Willem soutient donc vainement que sa qualité de titulaire de l'autorité publique n'a pas été visée dans les poursuites ;

Attendu qu'aucun texte n'autorisait ou n'imposait une telle discrimination qui ne résultait que de prises de positions personnelles de Jean-Claude Willem à l'égard de la politique menée par un premier ministre, qui ne constituent pas des raisons objectives étrangères à l'appartenance des producteurs israéliens à la nation israélienne ; (...) »

17. Le requérant se pourvut en cassation.

18. Par un arrêt du 28 septembre 2004, la chambre criminelle de la Cour de cassation rejeta le pourvoi du requérant, au motif que la cour d'appel avait justifié sa décision en retenant que la diffusion sur le site internet de la commune de la décision prise par le maire de boycotter les produits israéliens, accompagné d'un commentaire militant, était de nature à provoquer des comportements discriminatoires.

## II. LE DROIT ET LA JURISPRUDENCE INTERNES PERTINENTS

19. Les articles pertinents de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse se lisent comme suit :

### **Article 23 (dans sa rédaction au moment des faits)**

« Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet.

Cette disposition sera également applicable lorsque la provocation n'aura été suivie que d'une tentative de crime prévue par l'article 2 du code pénal. »

### **Article 24 (dans sa rédaction au moment des faits)**

« (...) Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'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, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par l'alinéa précédent, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° Sauf lorsque la responsabilité de l'auteur de l'infraction est retenue sur le fondement de l'article 42 et du premier alinéa de l'article 43 de la présente loi ou des trois premiers alinéas de l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, la privation des droits énumérés aux 2° et 3° de l'article 131-26 du code pénal pour une durée de cinq ans au plus ;

2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal. »

20. L'entrave à l'exercice d'une activité économique était précédemment incriminée par l'article 416-1 de l'ancien code pénal issu de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977, loi dite « anti-boycott ». Lors de la rédaction de ce texte, le législateur national avait pour objectif de lutter contre certaines pratiques de boycott économique dans le commerce international et, notamment, le boycott d'Israël. Les dispositions pertinentes du code pénal sont les suivantes :

**Article 225-1 (dans sa rédaction au moment des faits)**

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur (...) appartenance ou de leur non-appartenance (...) à une nation.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance à une nation. »

**Article 225-2 (dans sa rédaction au moment des faits)**

« La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste : (...)

2° A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ; (...)

La jurisprudence en la matière est peu nombreuse. En 1994, la Cour de cassation a jugé que l'établissement d'un certificat attestant que la livraison des biens exportés n'interviendrait pas par le canal d'un transporteur israélien, ni ne transiterait par Israël, constituait un agissement discriminatoire (crim. 9 nov. 2004). Récemment, dans un arrêt du 18 décembre 2007 (n° 06-82.245), la chambre criminelle a considéré que « selon les articles 225-2, 2°, et 225-1 du code pénal, constitue une discrimination punissable le fait d'entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque en opérant une distinction entre les personnes, notamment en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une nation déterminée ». Il s'agissait d'une société française qui, souhaitant conclure un contrat avec une société des Emirats arabes unis, avait fourni des certificats mentionnant que la fabrication des produits ne faisait intervenir aucun matériau israélien, aucune main-d'œuvre israélienne, ni aucun transporteur israélien. Ces documents avaient été visés par la chambre de commerce dont dépendait la société française, lesquelles furent toutes les deux poursuivies. Par cet arrêt, la chambre criminelle a estimé qu'« une discrimination en matière économique ne peut être justifiée par l'existence d'un boycott prohibé, que l'article 225-2, 2° a précisément pour but de sanctionner ».

### III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONALES

21. Le principe d'égalité de traitement a été consacré dans une directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne, adoptée le 29 juin 2000. Cette directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de mettre en œuvre, dans les Etats membres, le principe de l'égalité de traitement. Cela vaut particulièrement dans l'environnement professionnel et les relations commerciales.

22. En droit international, une mesure de « boycott-sanction » à l'encontre d'un Etat peut être menée dans certains cas, après autorisation expresse du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cette mesure, très encadrée, ne peut être mise en œuvre que par des autorités gouvernementales agissant dans le cadre de l'article 41 du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui prévoit « l'interruption complète ou partielle des relations économiques » en cas de « menace contre la paix, de rupture de paix ou d'acte d'agression », situations mentionnées à l'article 39 de la Charte. Une telle mesure a en pratique été utilisée une vingtaine de fois, mais jamais contre l'Etat israélien.

Il existe par ailleurs des mesures coercitives que les Etats peuvent prendre eux-mêmes, telles des restrictions ou interdiction totale de relations commerciales avec un autre Etat. La pratique démontre que les Etats ont recours à ces mesures afin d'exercer des pressions sur un Etat en réaction à un acte commis par ce dernier. Le Comité International de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) définit ces mesures de restrictions commerciales comme des « représailles », lesquelles sont « illicites mais exceptionnellement justifiées à la lumière d'un acte antérieur commis par l'Etat contre lequel elles sont dirigées ».

### IV. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

23. Les faits litigieux s'inscrivent dans un contexte d'escalade du conflit israélo-palestinien en 2002. A la suite d'une intensification sans précédent des attentats, attaques et représailles de part et d'autre en mars 2002, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta, le 13 mars 2002, la résolution 1397 préconisant pour la première fois un Etat palestinien à côté d'Israël. De son côté, par une résolution sur le Proche-Orient, adoptée le 10 avril 2002, le Parlement européen demanda à la Commission et au Conseil la suspension de l'Accord d'association économique avec Israël :

« Le Parlement (...) demande au Conseil et à la Commission de convoquer d'urgence le Conseil d'association UE-Israël pour transmettre sa position au gouvernement israélien en lui demandant de respecter les dernières résolutions de l'ONU et de réagir positivement aux efforts déployés actuellement par l'UE pour parvenir à une solution pacifique au conflit ; demande à la Commission et au Conseil,

dans ce contexte la suspension de l'Accord d'association euroméditerranéen UE-Israël (...) »

Par ailleurs, le 25 avril 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopta la résolution 1281 (2002) appelant les parties israéliennes et palestiniennes à un cessez-le-feu. Tout en reconnaissant et en respectant le droit légitime de l'Etat d'Israël à protéger sa propre sécurité et celle de ses citoyens, l'Assemblée estima que l'action menée par son armée dans les territoires palestiniens était inadéquate, et condamna le recours disproportionné et sans discernement à la force. Elle se déclara « bouleversée par les informations sur les violations du droit international humanitaire lors des opérations menées dans les territoires palestiniens par l'armée israélienne sous la conduite du Premier ministre, M. Ariel Sharon, en particulier dans le camp de réfugiés de Jénine ».

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

24. Le requérant dénonce une violation de son droit à la liberté d'expression, résultant de la condamnation pour « provocation à la discrimination ». Il invoque l'article 10 de la Convention, aux termes duquel :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...) »

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (...) à la protection de la réputation ou des droits d'autrui (...) »

#### **A. Sur la recevabilité**

25. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

## **B. Sur le bien-fondé du grief**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le Gouvernement**

26. Le Gouvernement estime que l'ingérence était « prévue par la loi », qu'elle visait un « but légitime », à savoir la protection des droits d'autrui, et qu'elle était « nécessaire dans une société démocratique ». Il rappelle la marge d'appréciation des autorités nationales et considère que la cour d'appel a caractérisé, par une argumentation développée, l'infraction de provocation à la discrimination. Il soutient que, même si le requérant a fait l'objet de poursuites pénales, la condamnation est modérée et proportionnée au but poursuivi. Le Gouvernement reconnaît que le requérant, en tant qu' élu, disposait d'une liberté d'expression élargie. Il estime cependant que celui-ci, en tenant les propos litigieux dans le cadre de ses fonctions, a outrepassé les compétences qu'il détenait en sa qualité d'autorité exécutive de sa commune. Dans la condamnation prononcée à l'encontre du requérant, était en cause non pas la manifestation d'une opinion, auquel cas la jurisprudence traditionnelle de la Cour relative à la liberté d'expression des élus pourrait trouver à s'appliquer, mais l'incitation à une action discriminatoire. Le Gouvernement conclut que rien dans le dossier ne permet de penser que le requérant avait entendu donner au boycott une dimension uniquement symbolique.

#### **b) Le requérant**

27. Le requérant estime que sa condamnation pour provocation à la discrimination a violé l'article 10 de la Convention. Il indique notamment que les propos incriminés ont été tenus dans le cadre d'un débat politique touchant à la question du conflit israélo-palestinien, lequel relève sans conteste de l'intérêt général. Il estime avoir pris toutes les précautions nécessaires afin d'éviter toute méprise quant à ses intentions. Il rappelle que ce boycott avait été envisagé comme pouvant permettre, ou du moins contribuer à contraindre l'Etat d'Israël à cesser les violations des lois humanitaires, et à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il cite également la résolution du Parlement Européen du 10 avril 2002. Il conteste l'assertion du Gouvernement selon laquelle la condamnation serait modérée et rappelle qu'il s'agissait d'une sanction de nature pénale, symboliquement forte. Rappelant la liberté d'expression élargie dont bénéficient les élus, en se fondant notamment sur l'arrêt *Brasilier c. France* (n° 71343/01, 11 avril 2006), il affirme qu'en qualité de maire d'une commune, et dans le cadre de manifestations organisées par celle-ci (débats sur la Palestine, expositions), il pouvait tenter, à son niveau, de vouloir mettre fin à « cette escalade insupportable de la violence ».

## 2. *Appréciation de la Cour*

28. La condamnation litigieuse s'analyse en une « ingérence » dans l'exercice par l'intéressé de sa liberté d'expression, ce que reconnaît le Gouvernement. Pareille immixtion enfreint l'article 10, sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire » dans une société démocratique pour les atteindre (voir, parmi beaucoup d'autres, *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, §§ 34-37, série A n° 103 ; *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 41, CEDH 1999-I).

29. La Cour constate que les juridictions compétentes se sont fondées sur les articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, lesquels renvoient, selon la cour d'appel, aux dispositions des articles 225-1 et 225-2 du code pénal. Leurs décisions étaient motivées, comme le soutient le Gouvernement, par un but légitime : protéger les droits d'autrui, en l'occurrence les producteurs israéliens.

30. La Cour doit cependant examiner si cette ingérence était « nécessaire, dans une société démocratique », notamment si elle était proportionnée et si les motifs fournis par les autorités nationales pour le justifier étaient « pertinents » et « suffisants ».

31. Elle renvoie aux principes fondamentaux qui se dégagent de sa jurisprudence relative à l'article 10 (voir, entre autres, *Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, §§ 32-34, CEDH 2001-II ; *Brasiliér*, précité, §§ 31-32 ; *Mamère c. France*, n° 12697/03, §§ 19-20, CEDH 2006-...).

32. Quant à la position du requérant, la Cour rappelle également que sa qualité de maire est un élément important en l'espèce. En effet, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un maire commandent donc à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts (*Jerusalem*, précité, § 36 ; *Roseiro Bento c. Portugal*, n° 29288/02, § 41, 18 avril 2006).

33. Enfin, pour la Cour, il est fondamental, dans une société démocratique, de défendre le libre jeu du débat politique, qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique (*Almeida Azevedo c. Portugal*, n° 43924/02, § 32, 23 janvier 2007). La Cour accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique et considère qu'on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses. Y 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). Il ressort ainsi de la jurisprudence de la Cour que si tout individu qui s'engage dans un débat public d'intérêt général est certes tenu de ne pas dépasser certaines limites quant au respect – notamment – des droits d'autrui, il lui est également permis de recourir à une certaine dose

d'exagération, voire de provocation, c'est-à-dire d'être quelque peu immodéré dans ses propos (*Mamère*, précité, § 25).

34. En l'espèce, le tribunal correctionnel de Lille a prononcé la relaxe du requérant en estimant que l'appel au boycott visait des produits et non pas des personnes et que celui-ci n'avait « fait qu'utiliser sa liberté d'expression ». En revanche, la cour d'appel, infirmant le jugement, a considéré qu'il importait peu que les producteurs en question ne soient pas plus précisément déterminés dès lors que l'appel au boycott de produits ayant une certaine provenance constituait une entrave à l'exercice normal de l'activité économique des producteurs en raison de leur appartenance à une nation. Les juges d'appel ont souligné que « le mobile invoqué par le requérant, protester contre la politique du premier ministre de l'Etat d'Israël, était sans incidence ». La Cour de cassation a confirmé ce raisonnement, estimant qu'il ne s'agissait pas de la manifestation d'une opinion mais d'une « provocation à la discrimination ».

35. A l'instar de la juridiction d'appel et de la Cour de cassation, la Cour constate que le requérant n'a pas été condamné pour ses opinions politiques mais pour une incitation à un acte discriminatoire. C'est d'ailleurs ce qu'avait souligné le Procureur général en précisant qu'il n'était pas reproché au requérant une idéologie antisémite (voir paragraphe 12 ci-dessus). En effet, le requérant ne s'est pas contenté de dénoncer la politique menée à l'époque par Ariel Sharon, mais il est allé plus loin, en annonçant un boycott sur les produits alimentaires israéliens.

36. La Cour note que la Cour de cassation a non seulement pris en compte l'annonce du boycott faite oralement lors du conseil municipal mais également le message diffusé sur le site Internet de la commune. A cet égard, ce message a aggravé le caractère discriminatoire de la position du requérant, confortée ainsi par l'utilisation de termes polémiques.

37. La Cour relève qu'en sa qualité de maire, le requérant avait des devoirs et des responsabilités. Il se doit, notamment, de conserver une certaine neutralité et dispose d'un devoir de réserve dans ses actes lorsque ceux-ci engagent la collectivité territoriale qu'il représente dans son ensemble. A cet égard, un maire gère les fonds publics de la commune et ne doit pas inciter à les dépenser selon une logique discriminatoire.

38. La Cour conçoit que l'intention du requérant était de dénoncer la politique du premier ministre de l'Etat d'Israël, mais elle estime que la justification du boycott exprimée tant lors de la réunion du 3 octobre 2002 que sur le site internet correspondait à une démarche discriminatoire et, de ce fait, condamnable. Au-delà de ses opinions politiques, pour lesquelles il n'a pas été poursuivi ni sanctionné, et qui entrent dans le champ de sa liberté d'expression (voir, *a contrario*, *Jerusalem*, précité), le requérant a appelé les services municipaux à un acte positif de discrimination, refus explicite et revendiqué d'entretenir des relations commerciales avec des producteurs ressortissants de la nation israélienne. Ce faisant, par l'exposé

d'une communication effectuée tant lors de la réunion du conseil municipal, sans donner lieu à débat ni vote, que sur le site internet de la commune, le requérant ne peut soutenir avoir favorisé la libre discussion sur un sujet d'intérêt général.

39. La Cour note encore que dans ses réquisitions devant les juridictions internes, le procureur de la République a fait valoir que le maire ne pouvait se substituer aux autorités gouvernementales pour ordonner un boycott de produits provenant d'une nation étrangère (paragraphe 12 et 22 ci-dessus).

40. Dans ces conditions, la Cour considère que les motifs avancés par les juridictions françaises pour justifier l'ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression étaient « pertinents et suffisants » aux fins de l'article 10 § 2 de la Convention.

41. Par ailleurs, pour la Cour, l'amende infligée en l'espèce, d'une relative modicité, n'est pas disproportionnée au but poursuivi.

42. Partant, et eu égard à la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales en pareil cas, la Cour considère que l'ingérence litigieuse était proportionnée aux buts légitimes poursuivis. Dès lors, il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 10 de la Convention.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 16 juillet 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek  
Greffière

Peer Lorenzen  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Jungwiert.

P.L.  
C.W.

## OPINION DISSIDENTE DU JUGE JUNGWIERT

Je ne suis pas en mesure de me rallier aux conclusions de la majorité. Mon avis diverge de celui exprimé par mes collègues surtout sur plusieurs questions qui me semblent centrales dans cette affaire :

Comme le rappelle la majorité, « il est fondamental, dans une société démocratique, de défendre le libre jeu du débat politique, qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique. La Cour accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique et considère qu'on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses. Y 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 » (voir § 33).

En l'espèce, existe-t-il vraiment des raisons impérieuses ? A mon avis, tout ce qui s'est passé à Seclin et ce qui peut arriver ailleurs dans le futur doit être considéré comme débat public d'intérêt général dans le cadre duquel il est permis de recourir à une certaine dose d'exagération, voire de provocation.

Or, on peut facilement imaginer que dans une situation similaire, un maire (qui est presque toujours membre d'un parti politique) appelle par exemple au boycott des produits en provenance des États-Unis pour protester contre la guerre en Iraq, des produits russes à cause du conflit en Tchétchénie ou encore de la marchandise chinoise pour soutenir le Tibet.

J'ai la ferme conviction qu'une société démocratique doit tolérer voire parfois même susciter un tel débat ou une incitation à l'action.

Contrairement aux juridictions françaises, et contrairement à l'avis de la majorité, j'estime que les déclarations du requérant incriminées dans la présente affaire reflètent, compte tenu des circonstances de l'espèce et de la tonalité générale de ses propos, l'expression d'une opinion ou d'une position politique d'un élu sur une question d'actualité internationale.

Je constate tout d'abord l'application extensive de la loi sur la presse qui a été faite par les juridictions internes, et notamment par la cour d'appel. Cette dernière a condamné le requérant pour « provocation à la discrimination » sur le fondement de la loi sur la presse, et a estimé que les articles 23 et 24 de la loi de 1881 « renvoyaient » aux dispositions du code pénal, sans plus de précisions. Or, ces dispositions ne font nullement référence à une discrimination fondée sur des motifs « économiques ». En outre, je relève que la jurisprudence de la Cour de cassation sur le boycott économique est éclairante quant aux éléments constitutifs d'un tel délit (paragraphe 20). Si l'article 225-2 alinéa 2 du code pénal a précisément pour but de sanctionner le boycott économique selon la Cour de cassation, lequel était manifeste dans les arrêts rendus par la chambre criminelle en 1994 et 2007, je considère qu'il n'en est pas de même en l'espèce. Tout d'abord, le contenu de l'annonce était relativement vague quant à sa mise en

œuvre effective dans les relations commerciales. Ensuite, l'impact de la mesure se trouvait limité, s'agissant des services de restauration d'une petite commune. Enfin, quant aux effets concrets de l'annonce, les conséquences pratiques de celle-ci n'ont pas été démontrées. Dès lors, et eu égard à tout ce qui précède, les propos tenus par le requérant ne pouvaient être assimilés à de véritables mesures de boycott économique au sens des dispositions du code pénal précitées. Il s'agissait de l'expression d'une position politique qui relevait de la liberté d'opinion, élément fondamental du droit garanti par l'article 10.

Je pense par ailleurs que les juridictions nationales n'ont pas pris en compte l'intention du requérant dans le contexte général de l'affaire. Les propos litigieux ont pour toile de fond une escalade de la violence dans le conflit israélo-palestinien et font suite à une position unanime des organisations internationales en 2002. Ils ont été prononcés dans un contexte politique international particulier portant sur une question d'intérêt général et, au niveau local, dans le cadre de manifestations organisées par la commune. Ils ont été surtout tenus par le maire en séance du conseil municipal, lieu privilégié du débat public. La place à accorder au lieu dans lequel la déclaration a été faite est essentielle, puisqu'il permettait aux membres du conseil municipal de protester contre cette décision et au requérant de s'expliquer directement.

Mais la question la plus importante qui se posait à la Cour était celle de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ».

En vérité, il existe une certaine lacune dans la motivation de l'arrêt : la majorité reconnaît bien qu'il faut examiner cette question, mais l'argumentation pertinente justifiant le caractère « nécessaire » n'apparaît pas dans l'arrêt.

En conclusion, à la lumière de l'ensemble des éléments de la cause, il me paraît évident que la condamnation du requérant s'analyse en une ingérence non nécessaire et disproportionnée dans le droit à la liberté d'expression.