



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

AFFAIRE JANOWSKI c. POLOGNE

(Requête n° 25716/94)

ARRÊT

STRASBOURG

21 janvier 1999

En l'affaire Janowski c. Pologne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), telle qu'amendée par le Protocole n° 11¹, et aux clauses pertinentes de son règlement², en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M. L. WILDHABER, *président*,

M^{me} E. PALM,

M. C.L. ROZAKIS,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. M. PELLONPÄÄ,

B. CONFORTI,

A. PASTOR RIDRUEJO,

G. BONELLO,

J. MAKARCZYK,

P. KURIS,

R. TÜRMEŒ,

C. BIRSAN,

M. FISCHBACH,

J. CASADEVALL,

M^{me} H.S. GREVE,

MM. A.B. BAKA,

R. MARUSTE,

ainsi que de M. M. DE SALVIA, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 18 novembre 1998 et 14 janvier 1999,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, telle qu'établie en vertu de l'ancien article 19 de la Convention³, par le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») le 26 février 1998, par un ressortissant polonais, M. Józef Janowski (« le requérant »), le 27 février 1998 et par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 16 mars 1998, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête

Notes du greffe

1-2. Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

3. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, qui a amendé cette disposition, la Cour fonctionne de manière permanente.

(n° 25716/94) dirigée contre la République de Pologne et dont le requérant avait saisi la Commission le 25 janvier 1994 en vertu de l'ancien article 25.

La requête du Gouvernement renvoie à l'ancien article 48 ; celle du requérant à l'ancien article 48 tel qu'amendé par le Protocole n° 9¹, ratifié par la Pologne ; la demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration polonaise reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46). Demande et requêtes ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 10 de la Convention.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 § 3 d) du règlement B², le requérant a exprimé le désir de participer à l'instance et désigné son conseil (article 31). M. R. Bernhardt, président de la Cour à l'époque, a autorisé l'avocat à employer la langue polonaise (article 28 § 3).

3. En sa qualité de président de la chambre initialement constituée (ancien article 43 de la Convention et article 21 du règlement B) pour connaître notamment des questions de procédure pouvant se poser avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, le conseil du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure écrite. Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires du requérant et du Gouvernement les 13 juillet et 7 août 1998 respectivement. Le 15 septembre 1998, le délégué de la Commission a soumis des observations écrites.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 5 dudit Protocole, l'examen de l'affaire a été confié à la Grande Chambre de la Cour. Cette Grande Chambre comprenait de plein droit M. J. Makarczyk, juge élu au titre de la Pologne (articles 27 § 2 de la Convention et 24 § 4 du règlement), M. L. Wildhaber, président de la Cour, M^{me} E. Palm et M. C.L. Rozakis, vice-présidents de la Cour, Sir Nicolas Bratza et M. M. Pellonpää, présidents de section (articles 27 § 3 de la Convention et 24 § 3 du règlement). Ont en outre été désignés pour compléter la Grande Chambre : M. B. Conforti, M. A. Pastor Riduejo, M. G. Bonello, M. P. Kūris, M^{me} V. Strážnická, M. C. Bîrsan, M. M. Fischbach, M. J. Casadevall, M^{me} H.S. Greve, M. A.B. Baka et M. R. Maruste (articles 24 § 3 et 100 § 4 du règlement). Par la suite, M. R. Türmen, juge suppléant, a remplacé M^{me} Strážnická, empêchée (article 24 § 5 b) du règlement).

Notes du greffe

1. Entré en vigueur le 1^{er} octobre 1994, le Protocole n° 9 a été abrogé par le Protocole n° 11.

2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'est appliqué jusqu'au 31 octobre 1998 à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

5. A l'invitation de la Cour (article 99 du règlement), la Commission a délégué l'un de ses membres, M. M.A. Nowicki, pour participer à la procédure devant la Grande Chambre.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, une audience, à laquelle assistait le requérant, s'est déroulée en public le 18 novembre 1998, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*
M. K. DRZEWICKI, professeur de droit international public, *agent*,
M^{me} E. CHALUBINSKA, magistrat détaché
auprès du ministère de la Justice, *conseil*,
MM. A. KALINSKI, bureau de l'agent du Gouvernement,
M. ŁUCZKA, Représentant permanent adjoint
de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe,
M^{lle} M. DEBSKA, bureau de l'agent du Gouvernement, *conseillers* ;
- *pour le requérant*
M^e B. BANASIK, avocate au barreau de Łódź, *conseil* ;
- *pour la Commission*
M. M.A. NOWICKI, *délégué*,
M^{me} M.-T. SCHOEPFER, *secrétaire de la Commission*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Nowicki, M^e Banasik et M. Drzewicki.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1937. Journaliste de son état, il habite Zduńska Wola, en Pologne.

8. Selon ses dires, il observait le 2 septembre 1992 deux gardes municipaux qui sommaient des vendeurs sur la voie publique de déguerpir d'une place de Zduńska Wola sur laquelle la vente n'aurait pas été autorisée par la municipalité, et de transporter leurs étalages de fortune sur un marché voisin. Le Gouvernement soutient qu'en demandant simplement aux vendeurs de se déplacer, les gardes étaient mus par des considérations d'hygiène et de circulation. Le requérant fait valoir de son côté qu'il intervint alors en indiquant aux gardes que leurs agissements étaient

dépourvus de tout fondement juridique et méconnaissaient la législation garantissant la liberté en matière économique. Il leur précisa que la municipalité n'avait voté aucun texte les autorisant à faire ainsi évacuer la place. Il releva que les gardes n'agissaient selon toute apparence que sur instructions verbales du maire et il exhorta les vendeurs à rester sur place. Un groupe de passants assista à l'échange opposant les gardes au requérant.

9. Par la suite, à une date non précisée, le parquet de district (*Prokurator Rejonowy*) de Zduńska Wola engagea une procédure pénale contre le requérant. Le 5 janvier 1993, le procureur de district déposa un acte d'accusation auprès du tribunal de district (*Sąd Rejonowy*) de Zduńska Wola. Le requérant fut inculpé d'injure à gardes municipaux dans l'exercice de leurs fonctions et de mépris flagrant de l'ordre juridique, infraction réprimée par l'article 236 du code pénal combiné avec l'article 59 § 1.

10. Le 29 avril 1993, le tribunal de district reconnut le requérant coupable d'avoir commis, à l'encontre de deux gardes municipaux, l'infraction d'injure au sens de l'article 236 du code pénal. Il déclara qu'il s'agissait d'un acte de hooliganisme visé à l'article 59 § 1 du code pénal. Il condamna son auteur à une peine de huit mois d'emprisonnement assortie d'un sursis de deux ans et à une amende de 1 500 000 anciens zlotys (PLZ). Il ordonna également au requérant de verser 400 000 PLZ à des institutions caritatives et 346 000 PLZ au titre des dépens.

11. A une date non spécifiée, M. Janowski interjeta appel contre ce jugement, faisant valoir que sa condamnation se fondait sur des éléments insuffisants puisque le tribunal de district n'avait pas établi quels étaient les termes diffamatoires qui auraient été utilisés et avait seulement constaté que le requérant avait traité les gardes d'« ignorants ». Ce mot ne devrait pas passer pour une insulte mais pour une critique admissible à l'endroit de fonctionnaires. L'intéressé soutint en outre que le tribunal avait mal appliqué la loi puisque, contrairement à ce qu'avait conclu le juge, ses agissements ne pouvaient à l'évidence pas être qualifiés de hooliganisme ; il n'aurait cherché en effet qu'à protéger des vendeurs à l'étalage contre des actes illégaux de la police municipale.

12. Le 29 septembre 1993, le tribunal régional (*Sąd Wojewódzki*) de Sieradz cassa la partie du jugement contesté s'agissant de la peine d'emprisonnement et de l'injonction de payer 400 000 PLZ à des institutions caritatives. Il confirma cependant l'amende de 1 500 000 PLZ et ramena les dépens à 150 000 PLZ. Le tribunal régional estima que le juge du fond s'était trompé en qualifiant l'infraction de hooliganisme puisque le requérant avait été mû par le souci de défendre les vendeurs contre ce qui, à ses yeux, revêtait un caractère illégal de la part des gardes municipaux. L'intéressé n'avait dès lors pas agi sans motif justifiable, condition préalable requise pour que soit constituée l'infraction de hooliganisme.

13. De plus, le tribunal régional convint avec le requérant que le conseil municipal de Zduńska Wola n'avait voté aucune résolution interdisant la

vente sur la voie publique et qu'aucun panneau n'avait été affiché pour en informer le public en temps et lieu. Dès lors, le tribunal de district n'était pas fondé à constater chez le requérant un mépris flagrant de l'ordre juridique.

14. Enfin, le tribunal régional observa que les motifs du jugement ne mentionnaient pas les mots offensants employés par le requérant. Il estima cependant qu'il y avait dans le dossier suffisamment d'éléments pour conclure que M. Janowski avait en réalité insulté les gardes, les traitant de « goujats » et d'« idiots » (« *ćwoki* » et « *ghupki* »). Ces mots sont généralement considérés comme injurieux et, en les utilisant, le requérant avait outrepassé les limites de la liberté d'expression. Le tribunal estima que c'était à bon droit que l'intéressé avait été condamné en vertu de l'article 236 du code pénal dont le but est de garantir que les fonctionnaires ne soient pas entravés dans l'exercice de leurs fonctions.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

15. A l'époque des faits, la législation était la suivante :

Article 236 du code pénal :

« Quiconque injurie un fonctionnaire (...) dans et à l'occasion de l'exercice de ses fonctions est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement, d'une autre peine restrictive de liberté ou d'une amende. »

« Kto znieważa funkcjonariusza publicznego (...) podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny. »

Article 59 § 1 du code pénal :

« En cas de commission d'une infraction préméditée de hooliganisme, le tribunal inflige à son auteur une peine d'emprisonnement ne pouvant être inférieure à une fois et demie la peine minimale prévue pour ce type d'infraction (...) »

« Jeżeli sprawca dopuścił się umyślnego występku o charakterze chuligańskim, sąd wymierza karę pozbawienia wolności nie niższą od dolnego zagrożenia zwiększonego o połowę (...) »

L'article 120 § 14 du code pénal prévoyait que l'infraction devait être considérée comme relevant du hooliganisme si son auteur l'avait commise en public, sans motif justifiable ou avec un motif manifestement injustifié, dénotant ainsi un mépris flagrant de l'ordre juridique.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

16. M. Janowski a saisi la Commission le 25 janvier 1994. Il invoquait l'article 6 de la Convention, se plaignant de ce que le tribunal de district de Zduńska Wola avait refusé de lui accorder l'aide judiciaire et d'entendre deux témoins à décharge et avait établi un procès-verbal qui ne reflétait pas les dépositions des témoins et du requérant à l'audience. Ce dernier invoquait aussi l'article 10 pour se plaindre de ce que sa condamnation avait méconnu son droit à la liberté d'expression.

17. La Commission (deuxième chambre) a retenu la requête (n° 25716/94) le 27 novembre 1996, à l'exception des griefs tirés de l'article 6. Dans son rapport du 3 décembre 1997 (ancien article 31 de la Convention), elle formule, par huit voix contre sept, l'avis qu'il y a eu violation de l'article 10. Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

18. Dans son mémoire, le requérant prie la Cour de constater que les faits de la cause révèlent des violations des articles 3, 6, 7 § 1 et 10 de la Convention, et de lui accorder une satisfaction équitable au titre de l'ancien article 50 de la Convention (aujourd'hui article 41).

Le Gouvernement, pour sa part, invite la Cour à conclure qu'il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 10.

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

19. Dans son mémoire à la Cour, le requérant soulève plusieurs griefs tirés des articles 3, 6, 7 § 1 et 10 de la Convention. La Cour observe que la Commission n'a retenu que le grief invoquant l'article 10, selon lequel la condamnation de l'intéressé aurait méconnu son droit à la liberté d'expression (paragraphe 16-17 ci-dessus).

20. La Cour n'est dès lors tenue d'examiner que le grief tiré par le requérant de l'article 10 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt McGinley et Egan

1. *Note du greffe* : pour des raisons d'ordre pratique, il n'y figurera que dans l'édition imprimée (le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

c. Royaume-Uni du 9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, pp. 1354-1355, §§ 68-70).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

21. M. Janowski soutient que sa condamnation pour injure aux gardes municipaux a méconnu son droit à la liberté d'expression tel que le lui garantit l'article 10 de la Convention, 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. »

La Commission souscrit aux arguments du requérant. Le Gouvernement soutient que les faits de la cause ne révèlent pas de méconnaissance de l'article 10.

A. Sur l'existence d'une ingérence

22. Les participants à la procédure conviennent que la condamnation du requérant constitue une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression. La Cour ne voit pas de motif de conclure différemment.

23. Une ingérence enfreint l'article 10 si elle n'est pas « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 de cette disposition et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre.

B. « Prévues par la loi »

24. La Cour estime, ce qui n'a d'ailleurs pas été contesté devant elle, que l'ingérence était « prévue par la loi », la condamnation du requérant se fondant sur l'article 236 du code pénal (paragraphe 14 et 15 ci-dessus).

C. But légitime

25. La Commission, renvoyant à l'arrêt rendu par la cour d'appel, qui expliquait que le but de la condamnation était de garantir que des fonctionnaires ne soient pas entravés dans l'exercice de leurs fonctions, estime que l'ingérence poursuivait le but légitime de la défense de l'ordre (paragraphe 14 ci-dessus). Le Gouvernement convient que la défense de l'ordre est l'un des objectifs légitimes poursuivis par les autorités nationales, mais y ajoute la protection de la réputation et des droits des gardes municipaux.

26. Eu égard aux circonstances particulières de la cause et aux motifs donnés par la cour d'appel dans son arrêt, la Cour estime que la condamnation du requérant poursuivait l'objectif légitime de la défense de l'ordre. L'ingérence dénoncée visait dès lors un objectif légitime au regard de l'article 10 § 2.

D. « Nécessaire dans une société démocratique »

1. Arguments des comparants

27. Le requérant soutient que sa condamnation pour avoir injurié les gardes municipaux n'avait pas le caractère d'une ingérence nécessaire au regard du paragraphe 2 de l'article 10. Il souligne n'avoir pas eu l'intention d'insulter les gardes mais simplement de transmettre un message concernant l'irrégularité de leur comportement. Certes, la forme du message désapprouvait fortement les intéressés, mais les mots employés doivent être considérés comme appropriés. De plus, les gardes ayant agi de manière illégale ne pouvaient bénéficier d'aucune protection particulière contre les critiques.

Enfin, le requérant prétend que, parce qu'il est journaliste, sa condamnation passe pour une tentative des autorités de restaurer la censure et décourage l'expression de critiques à l'avenir.

28. La Commission estime que les limites de la critique admissible sont, tout comme pour les hommes politiques, plus larges à l'égard de fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Si ces fonctionnaires agissent sans fondement légal, ils doivent s'attendre à des critiques de la part de leurs concitoyens et accepter que celles-ci soient parfois sévères ou durement exprimées. Il se peut que le requérant ait offensé les gardes en les traitant de « goujats » et d'« idiots ». Cependant, vu les circonstances de la cause – à savoir le fait d'avoir spontanément réagi à des mesures injustifiées prises par les gardes, en fonction de considérations véritablement civiques, et d'avoir exprimé ses critiques lors d'un vif échange de propos – l'intéressé n'a pas dépassé les limites de la critique admissible. La Commission souligne en outre que les autorités

nationales n'ont reconnu le requérant coupable que sur la seule base de la signification insultante des deux mots qu'il a employés, sans tenir compte de la situation qui a provoqué la réaction de l'intéressé. Elle en conclut que, la condamnation du requérant n'ayant pas été proportionnée au but légitime visé et n'étant pas nécessaire dans une société démocratique, il y a eu violation de l'article 10.

Le délégué de la Commission a ajouté que, dans une société démocratique, les citoyens doivent être autorisés à réagir au comportement des fonctionnaires même si cette réaction n'est pas justifiée ou revêt une forme sujette à controverse. Du reste, les agents de la force publique doivent se montrer indifférents face à des réactions verbales injurieuses car elles font partie des risques professionnels.

29. Le Gouvernement ne partage pas l'avis de la Commission selon lequel les limites de la critique admissible seraient, comme pour les politiciens, plus larges pour les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Même si leur comportement est surveillé de près et critiqué, ces derniers doivent en même temps, pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions, bénéficier d'une protection contre des attaques destructrices. Le Gouvernement conteste en outre la conclusion de la Commission sur la prétendue illégalité des agissements des gardes municipaux, en affirmant que ces derniers avaient le droit d'ordonner aux vendeurs de quitter la place, mais qu'ils étaient par des considérations d'hygiène et de circulation (paragraphe 8 ci-dessus). La critique exprimée par le requérant ne peut pas bénéficier de limites plus larges car elle n'était pas médiatisée et ne s'inscrivait pas dans un débat public sur des questions importantes. La sanction infligée au requérant ayant été proportionnée aux buts visés, le Gouvernement conclut en demandant à la Cour de constater qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

30. La Cour rappelle les principes fondamentaux qui se dégagent de sa jurisprudence relative à l'article 10 :

i. 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 (voir les arrêts

suiuants : Handyside c. Royaume-Uni du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, Lingens c. Autriche du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 41, et Jersild c. Danemark du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 23, § 31).

ii. 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 elle 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 que sauvegarde l'article 10 (arrêt Lingens précité, p. 25, § 39).

iii. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit examiner l'ingérence à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des remarques reprochées au requérant et le contexte dans lequel il les a faites. Il lui incombe de déterminer notamment si l'ingérence attaquée devant elle demeurait « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (arrêt Lingens précité, pp. 25-26, § 40, et arrêt Barfod c. Danemark du 22 février 1989, série A n° 149, p. 12, § 28). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (arrêt Jersild précité, p. 24, § 31).

b) Application en l'espèce des principes susmentionnés

31. Pour les faits de l'espèce, la Cour a pour tâche de déterminer, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, d'une part si la restriction apportée à la liberté d'expression de M. Janowski répondait à un « besoin social impérieux » et était « proportionnée au but légitime poursuivi » et, d'autre part, si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier étaient « pertinents et suffisants ».

32. A cet égard, la Cour relève que le requérant a été condamné pour avoir insulté les gardes municipaux en les traitant de « goujats » et d'« idiots » lors d'un incident qui a eu lieu sur une place publique. L'incident a eu des passants pour témoins et concernait les agissements des gardes municipaux qui insistaient pour amener les vendeurs à installer leur étalage ailleurs (paragraphe 8 ci-dessus). Les observations du requérant ne faisaient donc pas partie d'un débat ouvert concernant des questions d'intérêt général et ne mettaient pas non plus en cause la liberté de la presse puisque l'intéressé, certes journaliste de son état, a manifestement agi à cette occasion en tant que particulier. La Cour observe en outre que la condamnation de M. Janowski était fondée sur les deux termes employés

par lui et jugés injurieux tant par le tribunal de district que par la cour d'appel, et non sur le fait qu'il avait exprimé des opinions critiques sur les gardes ou allégué que leurs agissements étaient illégaux (paragraphe 10 et 14 ci-dessus).

Dans ces conditions, la Cour n'est pas convaincue par la thèse du requérant selon laquelle sa condamnation passe pour une tentative des autorités de restaurer la censure et décourage l'expression de critiques à l'avenir (paragraphe 27 ci-dessus).

33. La Cour relève également le raisonnement de la Commission selon lequel les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles (paragraphe 28 ci-dessus). Bien sûr, ces limites peuvent dans certains cas être plus larges pour les fonctionnaires dans l'exercice de leurs pouvoirs que pour un simple particulier. Cependant, on ne saurait dire que des fonctionnaires s'exposent sciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes exactement comme c'est le cas des hommes politiques et devraient dès lors être traités sur un pied d'égalité avec ces derniers lorsqu'il s'agit de critiques de leur comportement (arrêt *Oberschlick c. Autriche* (n° 2) du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1275, § 29).

Qui plus est, les fonctionnaires doivent, pour s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de la confiance du public sans être indûment perturbés et il peut dès lors s'avérer nécessaire de les protéger contre des attaques verbales offensantes lorsqu'ils sont en service. En l'espèce, les impératifs de cette protection n'ont pas à être mis en balance avec les intérêts de la liberté de la presse ou de la libre discussion de questions d'intérêt général puisque les observations du requérant n'ont pas été formulées dans un tel contexte (paragraphe 32 ci-dessus et arrêt *Lingens* précité, p. 26, § 42 *in fine*).

34. Selon la Cour, les motifs ayant inspiré la condamnation du requérant étaient pertinents au regard du but légitime visé. Certes, le requérant a usé d'un langage injurieux lors d'un vif échange de propos, cela par intérêt réel pour le bien-être de ses concitoyens. Ce discours s'adressait à des agents de la force publique entraînés à y répondre. C'est cependant devant un groupe de passants et en un lieu public que le requérant a insulté les gardes dans l'exercice de leurs fonctions. Or le comportement des intéressés, même s'il ne se fondait pas sur une réglementation expresse du conseil municipal mais sur des considérations d'hygiène et de circulation, ne justifiait pas de recourir à des attaques verbales injurieuses et insultantes (paragraphe 8 ci-dessus). En conséquence, même si certains éléments militaient en sens inverse, il existait des motifs suffisants pour justifier la décision finalement prise par les juridictions nationales.

c) Conclusion

35. Cela étant, la Cour est convaincue que les motifs invoqués par les autorités nationales étaient « pertinents et suffisants » aux fins du paragraphe 2 de l'article 10. Elle constate en outre que, dans les circonstances de l'espèce, l'ingérence qui en est résultée était proportionnée au but légitime visé. A cet égard, il est à remarquer que la peine infligée au requérant a été sensiblement réduite en appel et, fait très significatif, que le tribunal régional de Sieradz a annulé la peine d'emprisonnement (paragraphe 12 ci-dessus). En résumé, on ne saurait dire que les autorités nationales aient dépassé la marge d'appréciation dont elles disposaient pour juger de la nécessité de la mesure contestée.

Il n'y a dès lors pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par douze voix contre cinq, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 21 janvier 1999.

Luzius WILDHABER
Président

Michele DE SALVIA
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions dissidentes suivantes :

- opinion dissidente de M. Wildhaber ;
- opinion dissidente de Sir Nicolas Bratza, à laquelle M. Rozakis déclare se rallier ;
- opinion dissidente de M. Bonello ;
- opinion dissidente de M. Casadevall.

L.W.
M. de S.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE WILDHABER

(Traduction)

A mon avis, dans les circonstances de l'espèce, aucun « besoin social impérieux » ne justifiait l'amende infligée au requérant. L'intéressé n'ayant employé que deux mots modérément injurieux et ce, dans une discussion spontanée et animée, pour défendre une position juridiquement exacte ne présentant pour lui aucun intérêt immédiat, le mettre à l'amende pour « la défense de l'ordre » n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».

OPINION DISSIDENTE DE Sir Nicolas BRATZA, JUGE,
A LAQUELLE M. LE JUGE ROZAKIS
DECLARE SE RALLIER

(Traduction)

Je ne saurais souscrire à l'avis de la majorité de la Cour selon lequel il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 10.

Pour parvenir à cette conclusion, la majorité a mis l'accent sur la marge d'appréciation à laisser aux tribunaux internes : elle estime qu'en concluant au caractère injurieux, au sens de l'article 236 du code pénal, des mots employés par le requérant pour qualifier les gardes municipaux (« *ćwoki* » et « *glupki* ») et en condamnant leur auteur pour infraction à cette disposition, le tribunal régional de Sieradz n'a pas dépassé la marge d'appréciation admissible et qu'en conséquence la condamnation du requérant se justifiait au regard du paragraphe 2 de l'article 10.

C'est à mon avis une manière trop restrictive d'aborder les questions litigieuses au regard de l'article 10. En l'espèce, la difficulté réelle me semble provenir du libellé beaucoup trop large et dépourvu de nuances de l'article 236 lui-même. Cette disposition punit d'emprisonnement l'auteur de l'infraction d'injure à fonctionnaire dans et à l'occasion de l'exercice de ses fonctions officielles. Comme je le comprends, l'article ne laisse pas au juge interne d'autre possibilité que de reconnaître un défendeur coupable une fois constatée l'injure à fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Il semble notamment que le juge ne soit ni tenu ni libre d'examiner les circonstances dans lesquelles les mots insultants ont été employés, ou de rechercher si l'emploi des termes en question pouvait se justifier, ou encore si le comportement du fonctionnaire a provoqué les mots injurieux ou si l'emploi de ces termes a de quelque manière empêché le fonctionnaire de s'acquitter de ses fonctions. A cet égard, je note l'argument du Gouvernement selon lequel, pour établir s'il y a eu infraction au sens de l'article 236, « il n'importe pas de savoir si le fonctionnaire avait raison ou tort sur le fond de procéder à une action spécifique dans le cadre de ses fonctions (...), il suffit de constater qu'un fonctionnaire a été injurié pendant l'exécution des devoirs de sa charge ». Cela contraste nettement avec les dispositions de la législation autrichienne examinées par la Cour dans l'affaire *Oberschlick c. Autriche* (n° 2) (arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV), où un moyen de défense s'offrait à la personne usant d'un langage injurieux si les insultes avaient été provoquées par l'indignation compréhensible de l'intéressé et qu'elles en étaient la conséquence.

Je suis disposé, avec quelque hésitation toutefois, à convenir que l'application de l'article 236 au requérant visait un but légitime au sens de

l'article 10 § 2, à savoir « la défense de l'ordre », même en l'absence de tout élément prouvant que l'emploi des deux vocables a effectivement provoqué ou était susceptible de provoquer un trouble quelconque. Je ne saurais en revanche accepter l'argument du Gouvernement selon lequel les poursuites contre le requérant servaient aussi le but légitime de la « protection des droits d'autrui » : cet argument est en effet battu en brèche par l'arrêt du tribunal régional, qui dit expressément que le but de l'article 236 n'est pas de protéger la dignité personnelle des fonctionnaires, mais de garantir que ces derniers ne soient pas entravés dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est un point plus important que je ne suis pas du tout en mesure d'admettre : que l'application de cette disposition en l'espèce fût nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un quelconque but légitime. A mes yeux, recourir à cet article pour poursuivre, condamner et mettre à l'amende le requérant ne répondait pas à un besoin social impérieux et n'était pas proportionné à un quelconque but légitime.

Pour arriver à ce point de vue, je me fonde particulièrement sur les éléments suivants de l'affaire.

1. Il est nettement prouvé que les deux termes injurieux ont été employés dans le cours de ce que la Commission a décrit précisément comme un « vif échange de propos » entre le requérant et les gardes municipaux. Pareil échange a été tout aussi clairement provoqué par ce que le requérant a perçu comme un abus d'autorité de la part des gardes exigeant des vendeurs à l'étalage qu'ils quittent la place et emportent leurs étals sur un marché voisin. Certes, le Gouvernement conteste le caractère illégal des agissements des gardes municipaux, mais il est indiscutable que, comme l'a constaté le tribunal régional, le requérant a très justement estimé qu'aucune résolution du conseil municipal n'interdisait la vente sur la voie publique et qu'aucun panneau n'avait été affiché en ce sens pour en informer le public en temps et lieu. Dans ces conditions, l'intéressé était amplement fondé à exercer sa liberté d'expression en adressant des remontrances aux gardes municipaux. La circonstance que, ce faisant, il a utilisé de deux mots injurieux qui, à l'évidence, reflétaient son sentiment de frustration devant l'attitude des gardes, ne saurait à mes yeux justifier la procédure engagée contre lui. Comme la majorité de la Commission l'a justement souligné, même si le langage employé par le requérant peut passer pour exagéré, ce fait en soi n'équivaut pas à une attaque personnelle, délibérée et gratuite contre les gardes.

2. La majorité de la Cour met l'accent sur le fait que les remarques du requérant ne relevaient pas d'un débat ouvert concernant des questions d'intérêt général. Je ne peux pas en être d'accord. S'il est exact qu'en l'espèce la discussion ne concernait que le requérant et les gardes municipaux et qu'elle n'avait peut-être pas un objet de grande importance, elle concernait néanmoins ce que M. Janowski percevait comme un abus d'autorité ou un excès de pouvoir de la part des fonctionnaires, ce qui, à mes

yeux, en faisait manifestement une question d'intérêt général méritant la protection de l'article 10.

3. Rien ne permet de penser que l'emploi des deux qualificatifs injurieux ait été en quoi que ce soit calculé pour troubler l'ordre public ou pour entraver les gardes dans l'accomplissement de ce qui, à leur avis, relevait bien de leurs fonctions. Il se peut que l'affrontement avec le requérant ait agi comme une entrave et mis publiquement les gardes dans l'embarras. Mais M. Janowski a été expressément lavé de l'accusation de « hooliganisme » par le tribunal régional et rien dans la décision de cette juridiction n'indique que l'emploi des deux mots ait eu en soi une quelconque incidence sur l'exercice par les gardes de leurs fonctions officielles.

4. L'amende infligée au requérant n'était nullement insignifiante. Le Gouvernement affirme que le montant en était modeste mais reconnaît aussi qu'elle équivalait approximativement à un mois d'allocation chômage, ce qui, à mes yeux, ne saurait être considéré comme une réponse proportionnée à l'infraction dont le requérant a été reconnu coupable.

A mon avis, l'application aux circonstances de l'espèce de l'instrument grossier que constitue l'article 236 du code pénal pour poursuivre et condamner le requérant représente une ingérence injustifiée dans les droits garantis à M. Janowski par l'article 10 de la Convention.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE BONELLO

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir souscrire à l'avis de la majorité.

En l'espèce ont été produits des éléments prouvant de manière satisfaisante que les gardes municipaux de Zduńska Wola ont abusé de leurs pouvoirs en chassant des vendeurs à l'étalage d'un lieu où la vente de marchandises n'était pas interdite par décision du conseil municipal¹. Le requérant a reproché aux gardes cet abus d'autorité. Ce faisant, il a usé d'un langage que l'on peut raisonnablement qualifier d'insultant.

A ce moment s'est alors produit le heurt de deux excès : d'une part les gardes qui dépassaient les bornes de leur pouvoir ; de l'autre le requérant qui outrepassait les limites de la critique admissible.

La Cour admet que les poursuites pénales contre le requérant et la condamnation ultérieure de ce dernier pour insulte à fonctionnaires (au sens de l'article 236 du code pénal polonais) constituent une ingérence dans le droit à la liberté d'expression de M. Janowski. Cette disposition du code protège particulièrement les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Toute ingérence dans la jouissance d'un droit fondamental doit bien entendu se justifier au regard de l'article 10 § 2 en étant prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique.

Dans une société démocratique, les critères de base pour établir la nécessité d'une ingérence dans la liberté d'expression sont doubles : l'ingérence correspond-elle à un besoin social impérieux et est-elle proportionnée au but légitime visé par les autorités ?

Je ne vois pas quel impératif social urgent exige de condamner ceux qui tentent de prévenir les abus, même en manifestant une désapprobation immodérée. La nécessité est plus grande pour l'Etat de réduire au silence ceux qui usurpent l'autorité plutôt que ceux qui font entendre leur voix en cas d'usurpation de cette autorité. J'aperçois en l'espèce un besoin social manifestement impérieux : celui de mettre un frein à un abus de pouvoir illégitime.

Je n'ai aucun mal à accepter un régime juridique offrant une protection particulière à des fonctionnaires qui s'acquittent de leurs devoirs. J'ai en revanche scrupule à approuver la protection de fonctionnaires qui abusent de leur pouvoir.

A mes yeux, la présente affaire exigeait du juge de ménager un équilibre entre, d'une part, une violation de la loi commise par les gardiens de la loi et, d'autre part, une violation de la loi commise par un redresseur de torts irascible. Il faut rechercher le bon équilibre entre la protection de ceux qui

1. Voir l'arrêt rendu par le tribunal régional de Sieradz le 29 septembre 1993 et le paragraphe 23 du rapport de la Commission.

troublent l'ordre public et celle des personnes qui, en dépassant les limites du discours admissible, insultent ceux qui font un usage abusif de la loi.

Les gardes municipaux, en dépassant les bornes de leur autorité légale, étaient eux-mêmes placés nettement du mauvais côté du droit. Dans cette position de hors-la-loi, ils invoquent la protection de la loi. Or leur situation d'illégalité a précédé dans le temps et dépassé en ampleur celle du requérant. En approuvant la sanction infligée à M. Janowski, la Cour signifie que l'intempérance verbale d'un homme coléreux encourt plus facilement sa réprobation que la méconnaissance de la règle de droit par ceux-là mêmes qui sont chargés de la défendre.

Je me demande ce qu'aurait constaté la Cour si le requérant avait insulté les gardes alors qu'il aurait été par hasard le témoin de tortures. Aurait-elle dit qu'ils s'acquittaient de leurs fonctions officielles et avaient dès lors droit à une protection spéciale ? Or la différence entre torture et tout autre abus administratif n'est qu'une question de degré, pas de substance.

Je m'interroge sur la nécessité, dans une société démocratique, d'ouvrir le parapluie de la loi sur des fonctionnaires qui outrepassent leurs pouvoirs. Ma réponse n'est guère teintée d'hésitation. La jurisprudence polonaise sur l'article 236 du code pénal semble offrir une égale protection aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions et à ceux qui abusent de leurs fonctions¹. Si tel est vraiment le cas, il s'agit d'un système qui emprunte des chemins bizarres pour se diriger vers l'équité. En effet, un régime qui considère l'impertinence verbale d'un individu comme plus répréhensible que les abus illicites de ses fonctionnaires a, selon moi, renversé son échelle de valeurs.

Je souscris pleinement à la nécessité de défendre l'autorité de l'Etat et de renforcer celle de ses agents. Mais dans une démocratie l'autorité n'est plus parachutée du ciel ; elle naît d'un assentiment général, se nourrit d'acceptation et se réalise par l'accord de tous. Le respect de l'autorité doit se mériter ; on n'y arrive guère en méprisant la loi. On ne peut pas avoir beaucoup de respect pour l'autorité qui réclame dans l'arrogance et se maintient par des agissements répréhensibles.

1. Voir le mémoire du Gouvernement du 7 août 1998, §§ 22-29.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE CASADEVALL

1. La majorité de la Grande Chambre n'a pas trouvé de violation en l'espèce. Je regrette de ne pouvoir partager cette opinion.

2. Il est certain que l'affaire ne présente pas une extrême gravité. Cependant, le contexte dans lequel l'incident s'est produit et le premier jugement du 29 avril 1993 du tribunal de district de Zduńska Wola condamnant le requérant pour un acte d'hooliganisme à une peine de huit mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende (jugement qui a été infirmé le 29 septembre 1993 par le tribunal régional), démontrent tout de même un état d'esprit quelque peu inquiétant.

3. A mon avis, on aurait dû faire une appréciation un peu plus nuancée de la manière dont les faits se sont produits : la réaction spontanée du requérant devant l'intervention arbitraire et non justifiée des agents de la municipalité, le fait qu'il avait raison du point de vue juridique¹ et la nature des paroles prononcées à l'encontre des fonctionnaires dans l'immédiateté de la situation. Je n'approuve pas des qualificatifs tels que goujats ou idiots, mais j'estime, avec la majorité de la Commission, que le requérant, dans les circonstances toutes particulières de l'espèce, n'a pas dépassé les limites de la critique possible des agents municipaux. Ceux-ci, en tant que responsables du maintien de l'ordre public, devaient agir conformément à la loi.

4. La position du Gouvernement quant à la nature objective de l'infraction prévue à l'article 236 du code pénal polonais (assimilable à une infraction de résultat) n'est pas acceptable. En effet, le Gouvernement prétend que « (...) pour établir qu'il y a eu insulte, il n'importe pas de savoir si le fonctionnaire avait raison ou tort sur le fond en procédant à une action spécifique dans le cadre de ses fonctions »². Dans l'affaire Oberschlick, s'agissant du vocable « imbécile » (*Trottel*) appliqué à un homme politique et figurant dans un article publié par un journaliste dans la revue *Forum*, le tribunal autrichien avait jugé que, le terme étant par lui-même injurieux, le seul fait de l'utiliser justifiait une condamnation. Or la Cour n'a pas partagé une telle analyse en disant :

« Elle rappelle à cet égard que les décisions judiciaires attaquées devant elle doivent être examinées au vu de l'ensemble du dossier, y compris la publication litigieuse et les circonstances dans lesquelles elle fut écrite. »³

1. Le tribunal régional de Sieradz, dans son arrêt, a constaté qu'aucun texte n'interdisait, sur le lieu de l'incident, la vente sur la voie publique et qu'aucun panneau n'avait été affiché en ce sens (rapport de la Commission, paragraphe 42).

2. Paragraphes 25-26 du mémoire du Gouvernement.

3. Arrêt Oberschlick c. Autriche (n° 2) du 1^{er} juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, p. 1275, §§ 30 et 31.

La même analyse s'impose dans la présente affaire : évaluer les propos tenus par M. Janowski dans les conditions et circonstances de l'incident avec les gardes municipaux.

5. Nul ne conteste que la condamnation du requérant constituait une ingérence dans l'exercice de son droit à sa liberté d'expression. Ainsi, M. Janowski ayant été finalement condamné pour insultes à fonctionnaires en vertu du code pénal¹, l'ingérence était « prévue par la loi » et visait la défense de l'ordre ou la protection des droits d'autrui, mais il reste à voir si elle était vraiment nécessaire dans une société démocratique.

Ainsi qu'il est dit au paragraphe 33 de l'arrêt, les fonctionnaires doivent bénéficier de la confiance du public sans être indûment perturbés pour bien s'acquitter de leurs fonctions et il peut s'avérer nécessaire de les protéger contre des attaques verbales offensantes lorsqu'ils sont en service. Certes. Mais encore faut-il, c'est la moindre des choses, que ces fonctionnaires agissent conformément à la légalité. L'arbitraire ne saurait être protégé.

6. Les arrêts de la Cour relatifs à l'article 10, depuis *Handyside* jusqu'à *Vogt* en passant par *Lingens*, énoncent les principes fondamentaux quant au critère de nécessité, reproduits au paragraphe 30 du présent arrêt : l'adjectif « nécessaire » au sens de « besoin social impérieux », la marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, la proportionnalité de l'ingérence et encore l'existence de motifs « pertinents et suffisants ».

7. En l'espèce, peut-on soutenir que la condamnation du requérant pour une banale discussion avec les gardes municipaux alors que – malgré quelques mots malheureux de sa part – il avait juridiquement raison sur le fond, relevait d'un « besoin social impérieux » au sens de la jurisprudence établie par la Cour ? A mon avis, pas du tout.

Partant, je conclus à la violation de l'article 10 de la Convention.

1. Article 236 du code pénal polonais.