

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Examen de la proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme (n° 575) (Mme Caroline Yadan, rapporteure). ..... 2
- Informations relatives à la Commission ..... 38

Mardi

20 janvier 2026

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence  
de M. Florent Boudié,  
*président***



*La séance est ouverte à 16 heures 30.*

*Présidence de M. Florent Boudié, président.*

*La Commission examine la proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme (n° 575) (Mme Caroline Yadan, rapporteure).*

**M. le président Florent Boudié.** Sur cette proposition de loi la présidente de l'Assemblée nationale a saisi le Conseil d'État le 6 mai 2025, lequel a rendu, le 22 mai, un avis qui a été mis en ligne dès l'inscription de ce texte à l'ordre du jour.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Avant de présenter le contenu de cette proposition de loi je souhaite partager avec vous le témoignage de Rubens, l'un de nos concitoyens, qui m'a écrit récemment. Je vous invite à l'écouter avec attention.

« Un nombre croissant de Juifs français vivent aujourd'hui dans un état de vigilance accrue. Ils s'expriment peu, mais ils observent, interprètent, et surtout, ils se souviennent.

Ce qui inquiète, ce n'est pas seulement une montée brutale de l'antisémitisme, mais aussi la manière dont celui-ci s'installe à bas bruit, sans réaction collective claire, sans la collégialité de la chose entendue. Ce n'est pas tant l'hostilité directe qui trouble que la tolérance croissante à son égard, comme si une forme de lassitude avait gagné les esprits.

L'angoisse naît de l'impression que, pour une part de la société, la présence juive en France est désormais soumise à condition, à justification, à silence.

Ce sentiment est nourri par des faits, par des discours équivoques, par des renversements de culpabilité, et par cette idée, de plus en plus répandue, que les Juifs seraient devenus gênants dès lors qu'ils expriment une inquiétude, une loyauté morale ou un attachement assumé.

Aucun Juif ne songe au départ de la France par légèreté. Mais certains commencent à l'envisager comme une hypothèse réaliste. Et cette hypothèse, pour beaucoup, prend la forme discrète mais persistante de valises imaginaires, posées dans l'entrée, en attente d'un signal. Rien n'est prêt, mais tout est pensé. C'est cela, le signe le plus grave. »

Ces mots sont lourds de sens. Ils sont révélateurs de la détresse des Juifs de notre pays face à l'explosion de l'antisémitisme, mais aussi face au renouvellement constant de ses formes, de sa rhétorique et de ses stratégies d'évitement.

L'antisémitisme n'est jamais figé. Il s'adapte. Il change de masque. Aucune haine ne mute aussi bien que celle du Juif. Cette haine n'a, en effet, jamais besoin de prétexte durable car, d'où qu'elle vienne, elle se nourrit toujours des récits mensongers qu'on lui sert. Dans l'histoire, les Juifs sont toujours coupables : trop riches ou trop pauvres, empoisonneurs de puits, voleurs d'organes, assassins d'enfants, meurtriers de Jésus. Il y a toujours, hélas, une bonne raison de haïr les Juifs.

Aujourd'hui, cette bonne raison se nomme Israël. Le désir d'anéantissement renaît de ses cendres. Le peuple paria a laissé place à l'État paria, mais l'intention demeure la même : délégitimer, exclure, effacer les Juifs de la surface de la terre. C'est ainsi qu'une fois encore, la question juive devient le révélateur de l'état moral et politique de notre société.

L'antisémitisme n'est jamais un phénomène isolé. Il est toujours un avertissement. Il est le premier symptôme d'une violence qui, tôt ou tard, se diffuse, s'étend, frappe plus large. Il est la répétition générale d'une haine qui ne s'arrête jamais à sa première cible. Lorsqu'il prospère, c'est la responsabilité collective qui vacille.

C'est pourquoi nous devons agir.

Cette proposition de loi est le fruit d'un travail long, approfondi et rigoureux. Déposée le 19 novembre 2024, cosignée de manière transpartisane par plus de 120 collègues, elle a fait l'objet, à ma demande, d'une analyse attentive du Conseil d'État. Les échanges ont été exigeants et constructifs ; ils ont permis d'aboutir à des propositions de rédaction garantissant un texte solide, tant juridiquement que constitutionnellement. J'ai donc fait le choix de reprendre intégralement ces propositions, dans un esprit de responsabilité et de clarté : c'est l'objet des amendements que je vous inviterai à adopter tout à l'heure. Cette évolution du texte a reçu une large approbation au cours des treize auditions que j'ai menées ces dernières semaines.

Ce travail s'inscrit dans un contexte alarmant, caractérisé par une véritable explosion de l'antisémitisme en France. Le nombre d'actes antisémites est passé de 436 en 2022 à 1 676 en 2023 puis à 1 570 en 2024. Il s'agit d'une multiplication par près de quatre en un an – sachant que, de surcroît, ces chiffres sont très probablement en deçà de la réalité. Depuis, ils restent durablement à un niveau élevé et rien, aujourd'hui, ne permet d'anticiper une décrue.

Plus inquiétant encore, la nature des actes a changé. Les atteintes aux personnes représentent 65 % des actes recensés en 2024 : menaces, insultes, agressions, violences, discriminations visant directement des hommes, des femmes, des enfants parce qu'ils sont juifs. Décomplexée, dissimulée sous le masque du progressisme et des droits humains, légitimée au nom d'un faux humanisme, cette haine s'affiche désormais sans honte dans la rue, à l'université, sur les réseaux sociaux.

Les assises de lutte contre l'antisémitisme, impulsées par Mme la ministre Aurore Bergé, ont révélé que les Français juifs sont régulièrement « israéliés » quel que soit l'endroit où ils vivent ou ont choisi de ne pas vivre, quelles que soient leurs opinions politiques ou leur vision du Proche-Orient. Ils doivent soudain se justifier, jouer les porte-parole ou se désolidariser publiquement. Évidemment, on ne demande cela à personne d'autre. Les Juifs sont les seuls à devoir nier leur identité pour être entendus. Cette assignation identitaire alimente aussi bien des agressions contre des biens et des personnes que des discours qui attisent les tensions et entretiennent l'amalgame.

Depuis le 7 octobre 2023, date du plus grand massacre antisémite de notre siècle, cette rhétorique s'est encore durcie. En 2025, près d'un quart des actes antisémites commis à l'encontre des Français juifs sont explicitement liés à la haine d'Israël.

C'est pourquoi la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par tous les États membres de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (Ihra), et approuvée par une résolution de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2019 grâce notamment à nos collègues Sylvain Maillard et Constance Le Grip, précise que « l'antisémitisme peut se manifester par des attaques contre l'État d'Israël lorsqu'il est perçu comme une collectivité juive ».

Un autre signal doit nous alerter : celui des jeunes générations. Un sondage de septembre 2025 indique que 31 % des personnes âgées de 18 à 24 ans estiment qu'il peut être justifié de s'en prendre à des Français juifs en raison de leur soutien supposé ou réel au gouvernement israélien. Par ailleurs, les auteurs comme les victimes d'actes antisémites sont de plus en plus jeunes. La condamnation en juin 2024 à Courbevoie de trois mineurs âgés de 13 ans et 14 ans pour le viol à caractère antisémite d'une petite fille de 12 ans, accusée pendant les faits d'appartenir à un État génocidaire, en constitue une illustration tragique. Les réseaux sociaux jouent un rôle central de catalyseur dans la diffusion et la banalisation de ces discours, facilitant leur propagation rapide et leur appropriation par les plus jeunes.

Face à ces mutations, notre droit doit évoluer. Il doit nommer clairement. Il doit tracer des lignes visibles en s'adaptant à des discours qui évoluent et qui prennent souvent la forme d'insinuations destinées à entretenir insidieusement des mythes millénaires. Il doit rappeler ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, dans un objectif de pédagogie.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à renforcer la répression des infractions de provocation et d'apologie du terrorisme prévues à l'article 421-2-5 du code pénal. La réécriture proposée par le Conseil d'État, que je reprendrai dans son intégralité, prévoit de réprimer la provocation, y compris implicite, au terrorisme, et de préciser le champ de l'apologie du terrorisme. Ces précisions visent à sanctionner l'apologie des auteurs d'actes terroristes ainsi que la minoration ou la banalisation outrancière de ces actes. Cette clarification a une portée à la fois juridique et pédagogique.

L'article 2 a également vocation à être réécrit pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État. Le champ d'application du nouveau délit sera précisé et limité à la sanction des appels publics à la destruction d'un État. Cette réécriture garantit le respect de la liberté d'expression tout en sanctionnant les propos exhortant à l'anéantissement d'un État reconnu par la République française, en méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des buts et principes de la Charte des Nations unies. L'infraction sera intégrée à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et bénéficiera ainsi des règles procédurales applicables aux délits de presse.

La proposition de loi reprend également l'une des préconisations du rapport concluant les assises de lutte contre l'antisémitisme, afin de faciliter la contribution précieuse des associations de lutte contre le racisme au combat judiciaire. L'article 3 étend ainsi la possibilité pour ces associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour l'ensemble des infractions commises avec la circonstance aggravante de racisme et d'antisémitisme prévue à l'article 132-76 du code pénal, y compris les infractions inscrites à l'article 2-1 du code de procédure pénale. Cette faculté sera également ouverte pour la nouvelle infraction de provocation à la destruction d'un État créée par l'article 2 de la présente proposition de loi.

Enfin, l'article 4 précise le champ d'application du délit de contestation de la Shoah, souvent appelé « délit de négationnisme », prévu par la loi Gayssot et inséré à l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en consacrant l'interprétation dégagée par la jurisprudence. Il prévoit que l'infraction s'applique aux personnes ayant décidé ou organisé ces crimes, y compris lorsque leur exécution matérielle a été le fait de tiers. Il définit les formes de contestation réprimées et précise que l'infraction est constituée même lorsque la contestation prend la forme d'une négation, d'une minoration ou d'une banalisation outrancière, suivant en cela la recommandation du Conseil d'État d'encadrer plus strictement le champ personnel de l'incrimination. Mon intention est d'ancrer la jurisprudence tout en

préservant pleinement le travail d'interprétation du juge, qui apprécie toujours le contexte des propos.

Mes chers collègues, adopter ce texte, c'est affirmer que le législateur n'abandonne pas les Juifs de France. C'est affirmer que notre République ne s'habitue pas ; qu'elle ne détourne pas le regard ; qu'elle ne transige pas avec ce qui la mine. J'espère que nous saurons, ensemble, envoyer un signal fort à nos concitoyens : la France protège sans condition tous ceux qui vivent sur son sol et elle le fait avec la force du droit, la clarté des principes et la fidélité à son histoire.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Gisèle Lelouis (RN).** Depuis l'attaque du 7 octobre 2023, la France est confrontée à une réalité que nous ne pouvons plus ignorer : nous avons basculé dans une nouvelle ère de violences. Nous connaissons les chiffres et ils sont accablants. Mais, au-delà de la froideur des statistiques, c'est le sentiment d'insécurité profonde de nos compatriotes juifs qui doit nous interpeller. Lorsqu'une grande partie des Français juifs en vient à cacher son identité, c'est la République tout entière qui vacille.

Face à cette menace, le diagnostic posé par le texte est juste : l'antisémitisme a muté. Il ne se limite plus aux vieilles haines du passé. Il avance désormais masqué, drapé dans les habits d'un antisionisme radical qui sert trop souvent de prétexte à la haine des Juifs.

Le groupe Rassemblement national votera cette proposition de loi car il partage une conviction simple : aucune idéologie, aucune cause politique ne saurait justifier la haine, l'appel au meurtre ou l'apologie du terrorisme. Nous soutenons l'économie générale de ce texte parce qu'il s'attaque enfin aux racines du mal : il s'attaque à ceux qui tentent de travestir le terrorisme en résistance. Nous avons trop entendu les discours ambigus, les relativisations insupportables qui visent à transformer des bourreaux en héros. Il était temps que la loi pose un interdit clair : le terrorisme n'est pas une opinion politique mais un crime, et rien ne peut l'excuser.

Nous soutenons également la volonté de sanctionner ceux qui appellent à la destruction d'un État car nous le savons tous : derrière les slogans appelant à l'effacement d'Israël, ce sont bien souvent la sécurité et l'existence même des Juifs ici et là-bas qui sont visées. La critique d'un gouvernement est un droit démocratique ; la négation d'un peuple est une incitation à la violence.

Cependant, la gravité du sujet nous impose une exigence de sérieux et de rigueur juridique. Si nous partageons sans réserve l'objectif politique de ce texte, nous serons vigilants au cours des débats sur la rédaction précise des nouvelles infractions. Le droit pénal ne souffre pas l'imprécision.

En cherchant à sanctionner des formes de provocation indirecte ou des propos relevant de la banalisation, nous devons veiller à ce que la loi reste claire, prévisible et incontestable. Il ne s'agit pas de freiner la répression, bien au contraire, mais de s'assurer qu'elle sera juridiquement solide et applicable par nos magistrats. Il est de notre responsabilité de législateur de garantir l'efficacité réelle des outils que nous votons.

En apportant son soutien à ce texte, le Rassemblement national reste fidèle à sa ligne de conduite : une fermeté totale face à l'islamisme et aux idéologies qui fracturent notre nation. Nous refusons que le conflit du Proche-Orient soit importé dans nos rues, dans nos écoles ou dans nos universités. Nous refusons que des Français soient inquiétés, menacés ou agressés en raison de leur religion

La lutte contre cet antisémitisme nouveau n'est pas une option ; c'est un devoir national. C'est un combat pour la cohésion de la France et pour la défense de nos valeurs de civilisation. Pour protéger nos compatriotes, pour défendre l'autorité de l'État et pour ne rien céder aux ennemis de la République, le groupe Rassemblement national votera cette proposition de loi.

**M. Sylvain Maillard (EPR).** Je remercie la rapporteure Caroline Yadan pour l'ensemble de son travail sur ce sujet si important. La lutte contre l'antisémitisme a toujours été l'un des combats des députés Ensemble pour la République. J'avais moi-même fait voter en 2019 une résolution définissant les nouvelles formes de l'antisémitisme, fondées sur la définition de l'Ihra.

Si cette résolution avait pour but de servir à l'éducation et à la prévention contre les nouvelles formes de l'antisémitisme, force est de constater que, sept ans plus tard, la situation n'a fait que s'aggraver, malgré la détermination de beaucoup de parlementaires présents ici à combattre ce fléau et malgré l'action du gouvernement. Cette détérioration est particulièrement manifeste depuis les pogroms du 7 octobre 2023 commis par les terroristes du Hamas : lors des trois mois suivants, le nombre d'actes antisémites a égalé celui des trois années précédentes cumulées. Et en 2025, il demeure trois fois plus élevé qu'en 2022. Tout aussi inquiétante est l'explosion de ce type d'intolérance en milieu scolaire, où le nombre d'actes antisémites a été multiplié par quatre entre 2022 et 2024.

Face à ce constat, la représentation nationale ne peut rester sans réponse car, comme l'a souligné la rapporteure, le risque d'une banalisation de la haine envers les Juifs se profile lorsqu'on laisse prospérer de tels actes – des actes qui, bien souvent, se drapent derrière l'argument de la critique de l'État d'Israël pour masquer leur caractère nauséabond. Si toute critique des gouvernements et des politiques est bien sûr légitime, comment justifier les appels à la négation du droit à exister qui les émaillent ? Ces appels trouvent bien souvent leur source dans la confession des individus et, dans un grand confusionnisme haineux, ils vont jusqu'à identifier nos propres concitoyens de confession juive avec les citoyens de cet État pour mieux les discriminer.

Qui n'a en tête cette adresse lancée lors d'une manifestation au philosophe Alain Finkielkraut, « sale sioniste de merde » ? Qui, alors, n'a entendu résonner ces mots que l'on espérait bannis à tout jamais, ceux de « sale Juif de merde » ? Et combien d'autres de nos concitoyens ont reçu cette adresse en plein visage ces dernières années ?

L'antisionisme devient ainsi le véritable faux-nez de l'antisémitisme. À cet égard, la proposition de loi Yadan s'inscrit dans le combat que pointait déjà ma résolution, en reprenant pour base la définition de l'Ihra pour réprimer les nouvelles formes d'antisémitisme, en particulier la négation d'un État ou l'appel à sa destruction.

En demandant l'avis du Conseil d'État, la rapporteure a entendu concilier la défense des libertés d'expression et de penser avec la juste lutte contre toutes les formes de haine.

Parce qu'il partage ces principes, notre groupe a choisi de déposer des amendements identiques aux siens.

La lutte contre l'antisémitisme ne doit pas être la cause de quelques-uns mais celle de tous ; j'espère que cette unité saura se refléter lors de nos débats et lors de nos votes.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Collègues, rapporteure, au fond, vous le savez : votre texte ne permet pas de lutter contre l'antisémitisme. Il ne protège pas les Juifs. Il protège une politique, celle de l'État d'Israël et de ses dirigeants criminels ; une politique d'apartheid, une entreprise coloniale et d'extermination menée contre le peuple palestinien.

Ne vous en déplaise, il n'est pas antisémite de dire qu'Israël est un État colonial. Il n'est pas non plus antisémite de répéter qu'Israël commet un génocide à Gaza. Il n'est pas antisémite de proclamer haut et fort « Free Palestine », de défendre les trente-sept ONG internationales interdites par Israël ou de défendre l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient), dont les locaux ont été détruits ce matin par Israël dans l'impunité la plus totale. Il n'est pas non plus antisémite d'appeler au boycott d'Israël.

La lutte contre l'antisémitisme et contre toutes les formes de racisme est une cause noble et juste ; elle mérite mieux que des provocations pour s'en prendre à vos adversaires politiques – à nous. Tordre cette lutte, comme vous le faites, c'est la rendre inefficace et dangereuse.

Prétendre, madame Yadan, que l'antisémitisme contemporain viendrait d'abord des critiques de l'État d'Israël est une falsification historique. Car l'antisémitisme a toujours prospéré à l'extrême droite, dans le complotisme et dans les idéologies réactionnaires. L'antisémitisme ne doit pas s'analyser comme un fait isolé car, tout en présentant des caractéristiques propres liées à son histoire et à ses ressorts idéologiques spécifiques, il fait partie d'un ensemble plus large de racisme, de xénophobie et de discriminations que notre société doit analyser de manière globale.

Les préjugés antisémites sont persistants ; c'est dire que des mécanismes sociaux profonds continuent d'alimenter des attitudes racistes incluant des attitudes antisémites. Certains stéréotypes, comme ceux reposant sur le soupçon d'une double allégeance des Juifs français à la France et à Israël, contribuent malheureusement à la persistance de préjugés antisémites dans l'opinion.

Le pire, c'est que c'est vous, madame, vous et vos collègues qui contribuez à faire perdurer ces représentations antisémites, car ce sont vos propos et votre proposition de loi qui assimilent les Juifs à l'État d'Israël. Vous essentialisez nos compatriotes juifs en les assignant à la politique de l'État d'Israël, en faisant fi de la diversité de leurs opinions politiques, nourrissant ainsi les amalgames qui les mettent en danger.

Combattre l'antisémitisme, ce n'est pas étendre l'infraction d'apologie du terrorisme pour entraver la liberté d'expression ; ce n'est pas entretenir la confusion entre l'antisémitisme et l'antisionisme ; ce n'est pas interdire des conférences, des colloques, dissoudre des collectifs, intimider des chercheurs, des députés, des syndicalistes, des militants et des étudiants. Combattre l'antisémitisme, ce n'est pas perquisitionner une librairie féministe et *queer* pour un simple livre de coloriage en soutien au peuple palestinien. L'antisémitisme ne se combat ni par l'amalgame, ni par la censure, ni par l'exception pénale

mais par une politique publique globale, inscrite dans la lutte contre toutes les formes de racisme.

Tous les procédés actuels d'intimidation nous détournent des politiques publiques indispensables qui permettraient de lutter concrètement contre l'antisémitisme : la formation obligatoire et continue des magistrats, des policiers, des enseignants et de l'ensemble des agents publics ; le financement de la recherche et la prise en compte de l'intersectionnalité des discriminations ; la lutte contre l'impunité dont bénéficient très souvent les auteurs de faits racistes. En effet, lorsque les infractions racistes sont classées sans suite, c'est de façon quasi majoritaire parce que les faits tels qu'enregistrés ne permettent pas, selon les parquets, d'identifier une infraction suffisamment caractérisée. Les parquets doivent mobiliser davantage les services d'enquête pour conduire des investigations plus approfondies sur les faits de racisme, afin de permettre une meilleure caractérisation des infractions.

Mais ces politiques publiques sont inexistantes car le gouvernement que vous soutenez n'a que faire de la lutte contre toutes les formes de racisme, qu'il renforce dans sa course à l'échalote avec l'extrême droite et à coups de coupes budgétaires. La preuve : même son plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, présenté en 2023, n'est pas correctement appliqué.

Madame, votre racisme antipalestinien vous aveugle. Votre texte ne fera nullement reculer l'antisémitisme. Une certitude : il fait reculer nos libertés fondamentales. Il permet au Rassemblement national, un parti antisémite, de s'offrir de nouveau une virginité. La preuve : l'oratrice du groupe vient d'annoncer que ses députés voteront pour. Tant que vous criminaliserez la solidarité avec un peuple, tant que vous salirez la lutte contre l'antisémitisme pour servir un agenda politique, tant que vous hiérarchiserez les racismes et que vous opposerez les victimes entre elles, vous nous trouverez toujours sur votre chemin.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** Nous partageons une conviction essentielle : la lutte contre l'antisémitisme est et doit demeurer une priorité nationale. La récente recrudescence de ce phénomène touche au cœur même de notre pacte républicain. Protéger nos concitoyens de confession juive, leurs lieux de culte et leurs institutions, c'est défendre l'idée même de la République française.

C'est dans cet esprit que les députés du groupe Socialistes et apparentés abordent cette proposition de loi. Si sa finalité est incontestable, son écriture actuelle suscite de réelles préoccupations sur les plans juridique, constitutionnel et politique. Comme l'a déjà relevé le Conseil d'État dans son avis, plusieurs dispositions apparaissent comme imprécises dans leur définition et susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression. Notre objectif collectif doit être de renforcer la loi, et non de créer une insécurité juridique ou un terrain propice à la contestation constitutionnelle.

Le premier enjeu est le respect du principe de légalité des délits et des peines. Le texte introduit ou élargit les incriminations à partir de notions floues – provocation indirecte, jugement favorable, légitime résistance, relativisation, banalisation – dépourvues de critères objectifs. Ces termes ouvrent la voie à des interprétations extensives. De nombreux constitutionnalistes, tels que Dominique Rousseau ou Anne Levade, ont rappelé que ce type de formulation heurtait le principe même de la prévisibilité de la norme pénale garantie par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Nous devons, comme le recommande le Conseil d'État, clarifier strictement les éléments constitutifs des infractions, recentrer la répression sur les incitations directes à la haine ou à la violence.



Le deuxième enjeu porte sur la distinction entre antisémitisme et critique d'un État étranger. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que la liberté d'expression protège les positions politiques, y compris lorsqu'elles sont polémiques, contestataires ou excessives. Confondre critique d'un État et haine d'un peuple serait contraire à cette jurisprudence et à l'esprit même de notre démocratie. Les juristes attentifs à la cohérence du droit pénal alertent sur ce point : faire de la parole publique sur le conflit israélo-palestinien un terrain pénalisé, c'est risquer de renforcer les fractures au lieu de les apaiser. Même en Israël, les universitaires rappellent que les universités doivent cultiver une culture du débat ouvert en respectant les normes académiques mais aussi en apportant leur savoir-faire au discours public, même si lesdites normes sont en conflit avec celles d'un gouvernement.

Le nouveau délit de provocation à la destruction d'un État est un troisième point de vigilance. Cette incrimination est inédite dans notre droit. Là encore, le Conseil d'État appelle à la prudence. La notion d'État n'est pas définie dans le code pénal, aucune autre entité étatique n'y bénéficie d'une telle protection et la frontière avec la liberté de critique politique est manifestement floue. Le fait d'introduire un tel délit peut revenir à attribuer un statut d'extraterritorialité symbolique à certains États, ce qui soulève des difficultés diplomatiques autant que constitutionnelles.

Enfin, le texte comporte un risque de surpénalisation. Notre droit prévoit déjà des outils puissants pour sanctionner les propos et actes antisémites : apologie du terrorisme, provocation à la haine raciale, contestation de crime contre l'humanité. L'objectif doit être d'appliquer ces dispositifs plus efficacement et non de créer un empilement législatif redondant ou inopérant.

Nous défendons une approche raisonnable et équilibrée. Le combat contre l'antisémitisme exige la plus grande détermination et mérite aussi la plus grande rigueur juridique. Liberté et sécurité juridique ne sont pas des concessions ; ce sont des garanties de l'efficacité et de la légitimité de notre action. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé plusieurs amendements. Nous souhaitons un réexamen approfondi des dispositions les plus sensibles et un encadrement clair des nouvelles incriminations. Ce sont les conditions que nous posons pour soutenir un texte qui sera ainsi plus solide, plus sûr et plus conforme à nos principes constitutionnels ; c'est en fonction de leur respect que nous nous positionnerons. Pour l'instant, nous ne sommes pas favorables à ce texte.

**Mme Frédérique Meunier (DR).** Cette proposition de loi s'impose comme une réponse nécessaire, urgente et républicaine à une réalité malheureusement insupportable : l'explosion des actes antisémites en France. Depuis le 7 octobre 2023, notre pays a connu une recrudescence sans précédent de la haine antijuive, qui ne se contente plus de s'exprimer dans l'ombre, mais s'affiche, se banalise et se radicalise. Les chiffres sont accablants : 1 570 actes antisémites ont été recensés en 2024, soit près de quatre fois plus qu'en 2022. Dans nos écoles, dans nos rues, sur nos réseaux sociaux, des citoyens français sont menacés, insultés et agressés, simplement parce qu'ils sont Juifs.

Nos concitoyens juifs sont de plus en plus nombreux à vivre dans la peur, à dissimuler leur identité et à renoncer à une part de leur liberté. Nous ne pouvons plus le tolérer ; la République ne peut ni détourner le regard ni se satisfaire d'un arsenal juridique devenu insuffisant. L'antisémitisme contemporain ne se manifeste plus uniquement par des propos explicites ou des actes directs, il se diffuse par la banalisation du terrorisme, par des discours idéologiques de justification, par des comparaisons outrancières et indécentes, par la négation ou la relativisation des crimes contre l'humanité. Ce sont précisément ces formes

renouvelées, plus insidieuses, mais tout aussi dangereuses, que cette proposition de loi entend combattre.

Le groupe Droite républicaine soutient pleinement l'objectif de ce texte, qui apporte des réponses attendues à plusieurs problèmes essentiels : une meilleure qualification pénale de l'apologie et de la banalisation du terrorisme ; la lutte contre les appels à la destruction d'un État reconnu par la France ; le renforcement de l'action des associations aux côtés des victimes ; la clarification du délit de contestation des crimes contre l'humanité. Ces dispositions corrigent des angles morts du droit actuel, régulièrement soulignés par les magistrats, les services de l'État et les associations.

Cette proposition de loi sera scrutée, commentée, parfois contestée. Sur des sujets aussi sensibles, touchant à la liberté d'expression, à la légalité pénale et à l'équilibre de l'État de droit, la solidité juridique du dispositif est essentielle. Nous considérons à cet égard que l'avis du Conseil d'État constitue une garantie indispensable ; nous soutiendrons tout amendement en tenant compte et ajustant le dispositif, afin de sécuriser les incriminations, de mieux encadrer les notions employées et de s'assurer que la réponse pénale reste ferme, mais proportionnée, et conforme à nos principes constitutionnels.

Protéger nos concitoyens juifs, c'est protéger la République elle-même. Refuser la banalisation de la haine, c'est refuser la fracture de la nation. Pour toutes ces raisons, le groupe Droite républicaine apportera son soutien à ce texte, dans un esprit de responsabilité, de fermeté et de fidélité aux valeurs républicaines.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Permettez-moi de commencer par rappeler que M. Boccaletti, avant d'être député du Rassemblement national, tenait une librairie négationniste. À ce titre, il aurait pu tomber sous le coup de ce texte.

Cette proposition de loi entend renforcer la lutte contre l'antisémitisme et toutes les formes de racisme, dans un contexte particulièrement préoccupant. Cet objectif est partagé : il y va de notre socle commun et des valeurs qui doivent s'inscrire dans notre code pénal. Rappelons-le sans ambages et sans ambiguïté : l'antisémitisme n'est pas une opinion, c'est un délit.

Depuis le 7 octobre 2023, les actes antisémites ont progressé – comme les actes antimusulmans, omis dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi. Le conflit israélo-palestinien a exposé les Juifs et les musulmans de France à davantage d'actes de discrimination et de violence.

Ce texte, tel qu'il nous est proposé, présente des innovations législatives incertaines et des mesures attentatoires à nos libertés, qui soulèvent des interrogations quant à son efficacité et sa pertinence vis-à-vis de son propre objet.

En premier lieu, il étend et renforce le délit de provocation et d'apologie du terrorisme, y compris sous des formes implicites, dans un contexte où il n'existe pas de définition internationale du terrorisme permettant de clarifier, sans laisser place au doute, ce qui en relève et ce qui n'en relève pas. Ainsi, des organisations ouïghoures ont été accusées par la Chine de perpétrer des actes terroristes, de même que les Tchétchènes par la Russie, les indépendantistes algériens par la France et les Kurdes par la Turquie.

Ce texte propose aussi de condamner les expressions qui inciteraient à détruire ou à nier un État reconnu par la République française. Cette disposition peut se révéler protectrice pour le peuple palestinien, dont l'État a été reconnu par la France, mais pourra-t-on continuer à appeler « Ukraine » la région du Donbass, après l'annexion de la Russie ?

Ce texte pose un problème de fond : il repose sur une confusion contestable, et même dangereuse, entre l'antisémitisme, la critique de l'État d'Israël et celle de la politique menée par celui-ci. Il entend, de manière implicite, établir un amalgame entre les personnes françaises de confession juive, les citoyens israéliens et les décisions du gouvernement israélien actuel. Cette assignation d'une appartenance communautaire à des positions politiques homogènes, au mépris des droits de citoyens libres de leurs opinions, est particulièrement inquiétante.

De plus, comme nous le détaillerons lors de l'examen des amendements, plusieurs dispositions de cette proposition de loi portent une atteinte inédite à la liberté d'expression et au débat public, pourtant indispensables au fonctionnement d'une démocratie.

Néanmoins, nous nous saisissons du débat ainsi ouvert. Nous avons proposé des amendements concrets, visant à prendre de véritables mesures pour lutter contre l'antisémitisme et toutes les formes de racisme et de discrimination, et proposant des réécritures générales qui, loin d'affaiblir nos droits, visent à les renforcer. Nous regrettons que ces amendements, pourtant utiles et inspirés du rapport de la Dilcrah (délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT+), n'aient pas été jugés recevables. L'un d'entre eux visait à appliquer la circonstance aggravante pour motif de haine, même lorsque la victime est une personne morale, afin de couvrir les actes racistes ou antisémites visant les biens à forte portée symbolique ; un autre tendait à permettre à un employeur ou une administration de déposer plainte pour le compte d'un salarié ou d'un agent public victime d'un crime ou d'un délit à caractère raciste ou antisémite dans le cadre de ses fonctions – avec le consentement écrit de la victime.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Nul ne peut le nier, nous assistons à une recrudescence dramatique de l'antisémitisme en France. En 2023, année des attentats du 7 octobre et du début de la guerre à Gaza, une hausse de 280 % des actes antisémites a été recensée dans notre pays. Ces attaques odieuses se maintiennent depuis à un niveau tristement élevé : d'après le ministre de l'intérieur, 1 676 actes antisémites ont fait l'objet d'un dépôt de plainte en 2023, 1 570 en 2024 et 1 163 entre janvier et octobre 2025.

Réaffirmons-le : notre République a le devoir de protéger l'ensemble de nos concitoyens et ne peut tolérer qu'un seul Français soit pris pour cible, ni en raison de ses origines réelles ou supposées, ni en fonction de ses convictions religieuses.

Pour faire face au fléau de l'antisémitisme, un arsenal juridique existe déjà dans notre droit ; la lutte contre les crimes et délits de haine, la lutte contre le négationnisme et la minimisation des crimes contre l'humanité en sont les piliers. Il est toutefois légitime, dans le contexte que je viens d'évoquer, de se demander s'il n'existe pas d'angle mort dans notre droit. De nouvelles formes d'antisémitisme apparaissent et constituent autant de manières détournées de cibler nos concitoyens de confession juive.

Le groupe Les Démocrates appelle la commission des lois à appréhender sereinement ce débat, sans esprit de polémique. Gardons en tête qu'en tant que législateurs, notre boussole doit rester la lutte contre la haine, le racisme et l'antisémitisme sous toutes ses

formes ; en aucun cas la construction de la loi ne doit être instrumentalisée par un camp ou par un autre.

Ce texte vise à modifier le champ d'application de plusieurs infractions, afin de mieux lutter contre ces formes renouvelées d'antisémitisme : intégrer au périmètre de l'apologie du terrorisme la banalisation outrancière des actes terroristes ; étendre le délit de négationnisme à tous les génocides reconnus judiciairement ; créer un nouveau délit d'appel à la destruction d'un État – un point qui cristallisera certainement les débats.

Le groupe Les Démocrates comprend l'intention de la rapporteure et est sensible à sa volonté de garantir la constitutionnalité et la conventionnalité de ce texte, notamment grâce à la saisine préalable du Conseil d'État, dont elle entend suivre les recommandations rédactionnelles. Nous devons toutefois aborder ces propositions avec humilité et prudence, car il n'est jamais neutre de modifier des lois ayant trait à la liberté d'expression. Une modification du droit, dont nous ne mesurerions pas tous les effets, pourrait en effet se révéler contre-productive, surtout dans les situations où la limite entre la défense d'une position contestataire et l'intention d'appeler à la haine est mal identifiée. Nous ne devons jamais laisser penser à nos concitoyens que critiquer les décisions d'un État, quel qu'il soit, pourrait devenir pénalement répréhensible.

Pour toutes ces raisons et plus particulièrement parce que nous avons encore des doutes sur la constitutionnalité et la conventionnalité de certaines dispositions, notre groupe entend faire vivre le débat sur ce texte avant de se positionner. Il s'opposera aux amendements de suppression, soutiendra les amendements de réécriture reprenant les éléments de l'avis du Conseil d'État et précisera son vote à la lumière de nos discussions à propos des nouvelles infractions proposées.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Au mois d'août 2025, un arbre planté à Épinay-sur-Seine en hommage à Ilan Halimi, jeune adulte de 23 ans enlevé, séquestré et torturé parce que Juif, était abattu. En octobre 2025, la tombe de Robert Badinter était profanée, quelques heures avant l'entrée de l'ancien garde des sceaux au Panthéon. À la toute fin de l'année 2025, une école du Havre était dégradée par des propos antisémites. En 2025, plus de 1 300 actes antisémites ont été recensés : ces faits, qui ne sont pas isolés, traduisent une haine inacceptable et insupportable à l'encontre de nos concitoyens juifs, qui s'affirme de manière de plus en plus décomplexée.

La France est actuellement un pays dans lequel nos concitoyens juifs ne se sentent plus en sécurité en raison des agressions dont ils sont victimes : tous les trois jours, un Français juif est victime d'une agression physique. Ces actes antisémites sont bien plus que des agressions, des profanations ou des tags, ils sont une douleur infinie, un atavisme insupportable, un couteau remué dans une plaie toujours béante : le retour d'un antisémitisme débridé. Il y a là un regret immense, celui que ces agressions soient réduites à des blessures individuelles, familiales ou communautaires, au lieu d'être considérées comme un problème collectif indigne d'un pays qui a été le premier à conférer aux Juifs la pleine citoyenneté et la condition d'hommes libres.

Certains refusent de voir ce qui se joue dans notre pays. Quel terrible échec collectif que d'admettre que les horreurs de la seconde guerre mondiale, qui a pris fin il y a à peine plus de quatre-vingts ans, resurgissent déjà – resurgissent tout court !

Pourtant, les chiffres sont là. Alors que le nombre d'actes antisémites s'élevait à 436 en 2022, il a explosé ensuite pour atteindre 1 676 en 2023 et 1 570 en 2024. Il nous appartient de combattre cette indifférence coupable qui refuse de voir le retour d'un antisémitisme presque assumé, prenant des formes renouvelées : d'une part, les auteurs d'actes antisémites sont de plus en plus jeunes : 42 % des mis en cause ont moins de 35 ans ; de l'autre, les attaques antisémites ont trouvé de nouveaux relais par le biais des réseaux sociaux. Ainsi a-t-on pu voir apparaître sur des messageries instantanées des sondages d'une insondable bêtise : « Êtes-vous pour ou contre les Juifs ? »

L'enjeu de ce texte est donc fondamental : il s'agit de dire que nous voyons ce qui se joue dans notre pays, de clamer haut et fort que nous refuserons toute résignation et de renouveler notre plein et entier soutien à nos compatriotes juifs.

Parce que cette proposition de loi doit trouver un nécessaire équilibre au regard de la liberté d'expression, nous nous réjouissons que la rapporteure ait choisi de reprendre intégralement les suggestions de l'avis éclairé du Conseil d'État et nous soutiendrons vigoureusement ses amendements.

Avant de débiter l'examen du texte, nous tenons à appeler certains de nos collègues à la vigilance : ne tombons pas dans le piège du procès d'Israël. L'objectif de ce texte est tout autre, et il est simple : défendre nos compatriotes juifs face à la vague de haine dont ils sont victimes. Faisons honneur à René Plevin qui disait, au sujet de la lutte contre l'antisémitisme : « Ce ne peut être un débat partisan [...] parce que, en luttant contre le racisme, la France reste tout simplement fidèle à elle-même. »

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Cette proposition de loi part d'un constat accablant, mais incontestable : l'accroissement des actes d'antisémitisme en France depuis les attentats terroristes du 7 octobre 2023, qui était en réalité déjà latent bien avant cette date dramatique.

Je ne reviendrai pas sur les chiffres, déjà cités par plusieurs collègues. Sachez néanmoins que les actes antisémites représentent 62 % de l'ensemble des faits antireligieux, alors que nos concitoyens de confession juive représentent moins de 1 % de la population française. Ce constat préoccupant nous oblige et doit nous pousser à nous interroger sur la manière de combattre les formes nouvelles et souvent indirectes de l'antisémitisme, qui prospère dans toutes les sphères de la société. C'est précisément l'objet de ce texte, qui s'inscrit dans la continuité des travaux déjà menés par notre Assemblée : la résolution visant à lutter contre l'antisémitisme, adoptée en 2019, qui approuvait la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'Ihra et, plus récemment, la loi de 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur.

La présente proposition de loi mérite d'être soutenue – je l'ai d'ailleurs cosignée –, mais certaines de ses dispositions mériteraient d'être précisées pour qu'elle atteigne son objectif et se conforme à l'avis rendu par le Conseil d'État.

L'article 1<sup>er</sup> étend aux provocations indirectes le champ de l'infraction d'apologie du terrorisme. L'intention est claire : mieux réprimer les soutiens inadmissibles aux actes terroristes et éviter une appréciation trop stricte du lien de causalité entre la provocation entendue comme un appel intentionnel et la commission des actes. Toutefois, dans son avis, le Conseil d'État nous alerte sur un point : la fragilité de la rédaction pourrait conduire à une indétermination du périmètre de l'infraction. C'est pourquoi le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires appelle la rapporteure à améliorer le dispositif. Il en va de même

s'agissant du nouveau délit créé par cet article, ciblant les propos banalisant ou minorant le terrorisme. Notre groupe regrette que les peines proposées soient plus faibles que le droit pénal actuel, d'autant que le Conseil d'État estime que ces comportements sont déjà sanctionnés par la jurisprudence.

L'article 2 réprime la provocation à la destruction ou à la négation d'un État. Nous invitons nos collègues à privilégier la réécriture du Conseil d'État, qui recentre l'incrimination sur les appels publics visant à la destruction d'un État reconnu par la République française en méconnaissance des principes fondamentaux du droit international.

Nous soutenons pleinement l'article 3, qui permettra de renforcer l'action des associations antiracistes en leur donnant la possibilité de se constituer partie civile pour l'ensemble des crimes et délits commis avec la circonstance aggravante de racisme ou d'antisémitisme.

Enfin, notre assemblée se doit d'être vigilante concernant les dispositions qui tendent à modifier la loi de 1881 sur la liberté de la presse. L'article 4 vise à renforcer la lutte contre la contestation de la Shoah en incluant toutes les formes de minoration, de banalisation outrancière, y compris les négations présentées par insinuation ou analogie. Au fond, cette mesure permet de codifier une jurisprudence de la Cour de cassation. Nous souscrivons à cet article, à la condition exclusive que soit reprise la rédaction proposée par le Conseil d'État.

Sous réserve de la prise en considération des suggestions du Conseil d'État, le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires votera cette proposition de loi.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** La résurgence de l'antisémitisme est une réalité grave, qui exige une réponse claire et sans ambiguïté. Fidèles à leur histoire et à leurs combats, les députés communistes et progressistes ultramarins seront toujours du côté de celles et ceux qui luttent contre toutes les formes de racisme et de discrimination.

C'est justement parce que nous voulons réellement combattre l'antisémitisme que nous refusons son instrumentalisation politique. La lutte contre l'antisémitisme ne peut être ni sélective ni instrumentalisée ; elle ne peut être crédible que si elle s'inscrit pleinement dans le combat contre tous les racismes.

Votre proposition de loi organise une confusion volontaire et dangereuse entre une haine raciste et la critique légitime d'une idéologie politique et d'un État. Cette confusion n'est ni accidentelle ni neutre, madame la rapporteure : elle est au cœur même de votre démarche.

En reprenant la définition de l'Ihra, pourtant largement critiquée par des juristes, des ONG et des rapporteurs spéciaux des Nations unies, vous cherchez à assimiler l'antisionisme à l'antisémitisme. Autrement dit, vous érigez en délit la contestation d'un projet politique et colonial et vous assimilez des opinions politiques à une forme de racisme. C'est une dérive gravissime.

L'article 1<sup>er</sup> illustre parfaitement cette logique liberticide. En étendant les infractions de provocation et d'apologie du terrorisme à la minoration, la relativisation ou la banalisation d'actes terroristes, vous ouvrez la voie à une criminalisation massive de la parole politique. Contextualiser, analyser, expliquer des violences, interroger leurs causes historiques ou géopolitiques pourrait désormais tomber sous le coup de la loi. Ce texte ne vise donc pas à

lutter contre la haine, mais à réduire au silence les chercheurs, les journalistes, les militants, les élus, les citoyens qui dénoncent des crimes de guerre ; à faire taire celles et ceux qui refusent l'alignement sur un récit officiel imposé par la droite et l'extrême droite.

L'article 2 poursuit cette entreprise de répression politique en créant un délit de provocation à la négation d'un État. Cette notion juridiquement floue et politiquement explosive n'a qu'un seul objectif : interdire toute contestation du sionisme et toute remise en cause de la nature, du projet ou des pratiques de l'État d'Israël. La jurisprudence est pourtant claire : critiquer le sionisme ou l'État d'Israël ne revient pas à viser la communauté juive. Vous le savez et vous organisez volontairement la confusion. Vous choisissez sciemment d'ignorer le droit existant, précisément parce que votre texte ne cherche pas à combler un vide juridique, mais à imposer un bâillon politique.

Cette proposition de loi ne protège pas les victimes de l'antisémitisme, elle protège un pouvoir et un État de toute critique ; elle vise à offrir une immunité politique et morale aux gouvernants israéliens. Lutter contre l'antisémitisme est une nécessité absolue. Instrumentaliser cette lutte pour criminaliser la solidarité internationale, pour étouffer les voix qui dénoncent un génocide en cours, pour absoudre des criminels de guerre, est une faute politique majeure et une menace directe contre nos libertés fondamentales.

Nous refusons cette loi de censure, de répression et d'alignement. Combattre le racisme exige du courage politique, pas la soumission à une stratégie de silence, à une complicité de génocide. On ne mène pas une bataille antiraciste en s'adossant aux murs du colonialisme.

**Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR).** La liberté d'expression est l'un des piliers de notre République, autorisant la critique, la contestation et le désaccord. Elle n'a jamais été conçue comme un blanc-seing permettant de justifier la violence, la haine ou la négation de l'existence d'un peuple.

L'avis du 22 mai 2025 du Conseil d'État le rappelle clairement : lutter contre l'antisémitisme est non seulement légitime, mais indispensable. Encore faut-il que le droit soit à la hauteur de la réalité que nous affrontons. Depuis le 7 octobre 2023, nous assistons à un basculement : un antisémitisme décomplexé s'installe dans l'espace public, nourri par l'instrumentalisation des conflits internationaux et par des discours qui, sous couvert d'engagements politiques, légitiment parfois la violence ou la disparition d'un État.

Le groupe Union des droites pour la République veut être parfaitement clair : critiquer la politique du gouvernement israélien n'est pas antisémite ; contester une opération militaire, une décision diplomatique ou une orientation idéologique relève du débat démocratique le plus légitime. Le présent texte ne remet nullement ce principe en cause.

Cependant, il existe un point de rupture que nous ne pouvons plus ignorer. Lorsqu'un discours ne critique plus une politique mais affirme qu'un État doit disparaître, n'a pas le droit d'exister et doit être effacé en tant qu'entité politique, culturelle et humaine, nous sortons du champ du débat démocratique pour entrer dans la négation. L'interruption d'un concert à la Philharmonie de Paris le 6 novembre 2025 est à cet égard particulièrement révélatrice : des slogans visant explicitement l'État d'Israël, dans son identité même, ont été scandés dans un lieu culturel et devant un public nombreux.

Ces propos ne correspondaient à aucune qualification pénale existante : ni l'injure individuelle, ni la diffamation, ni l'apologie directe du terrorisme. Ils visaient pourtant clairement un État, une nation, une identité collective, avec une volonté assumée de négation et de destruction symbolique. Ils ont en outre été accompagnés, dans un climat de tension extrême, de mouvements de foule et de l'usage de mortiers d'artifice constituant des troubles caractérisés à l'ordre public et exposant directement nos concitoyens à des risques graves. Le droit se relève insuffisant pour appréhender pleinement ces dérives.

Ce vide juridique n'est plus acceptable : il montre la nécessité de définir clairement ce délit, non pour museler le débat, mais pour empêcher que la négation de l'existence d'un État devienne un outil de mobilisation violente et de transfert de haine vers une nationalité entière. Contrairement à ce que certains prétendent, il ne s'agit ni de criminaliser les mobilisations ni de restreindre la solidarité internationale, mais de tracer une ligne claire entre critique politique légitime et discours de haine, entre engagement et appel à l'effacement.

Permettez-moi une comparaison particulièrement éclairante : nous dénonçons tous le régime iranien sans jamais appeler à la disparition de l'Iran ; nous combattons l'idéologie des talibans sans remettre en cause l'existence de l'Afghanistan. Cette exigence de disparition n'est formulée que pour un seul État, Israël ; ce deux poids, deux mesures n'est pas acceptable. Le Conseil d'État nous invite à suivre une voie juridiquement sûre : limiter strictement la pénalisation aux appels à la destruction d'un État reconnu lorsqu'ils sont contraires aux principes de la Charte des Nations unies et portent une atteinte à la dignité humaine et à l'universalisme.

Enfin, le groupe Union des droites pour la République le dit clairement : le problème n'est pas seulement juridique, il est avant tout politique et sociétal. À force de renoncements, d'excuses permanentes et d'une complaisance idéologique brouillant volontairement la frontière entre critique politique et discours de haine, nous avons laissé s'installer un climat de permissivité dont l'antisémitisme décomplexé est le symptôme le plus grave.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Madame Lelouis, j'entends votre soutien, mais aussi votre demande de vigilance. Je l'ai dit à plusieurs reprises, mais permettez-moi de le préciser : mes amendements reprennent l'intégralité de l'avis du Conseil d'État, qui a suggéré des modifications rédactionnelles.

Vous avez tous été destinataires des modifications que je propose ainsi d'apporter, article par article. Comme vous, je suis attachée à la robustesse juridique des dispositifs que nous adoptons, en particulier en tant que juriste et avocate ; il n'était pas question de présenter un texte présentant un risque d'inconstitutionnalité ou d'illégalité. C'est pourquoi nous avons travaillé avec le Conseil d'État de manière très constructive et que je n'ai pas hésité un instant à suivre son avis. Soyez désormais tous rassurés au sujet de la prise en considération de l'avis du Conseil d'État.

Monsieur Maillard, je connais votre engagement et je sais qu'il ne date pas d'hier. Vous vous étiez emparé de la proposition de résolution visant à lutter contre l'antisémitisme, adoptée par l'Assemblée en 2019 et par le Sénat en 2021. Vous saviez déjà à quel point l'antisémitisme prenait des formes renouvelées et à quel point il était important de savoir à quoi la société était confrontée.

Vous avez rappelé, à juste titre, le risque de la banalisation de la haine. Nous constatons désormais l'existence d'un antisémitisme d'atmosphère, non seulement banalisé et



accepté, mais parfois revendiqué ; certains sondages, lancés dans des groupes Whatsapp, demandant si l'on est pour ou contre les Juifs, en témoignent, tout comme le remplacement de noms juifs par un drapeau palestinien dans certaines universités. C'est contre cela que nous devons lutter, tous et pas seulement quelques-uns d'entre nous.

Mme Cathala, je pense que vous n'avez pas lu le dispositif consolidé à partir de l'avis du Conseil d'État, bien que j'aie pris la peine de vous l'envoyer. Si vous vous étiez attachée au texte et au texte seul, vous auriez admis en toute bonne foi qu'il ne s'agit en rien d'une loi d'opinion, de circonstance ou d'émotion.

Selon vous, l'antisémitisme serait cantonné à l'extrême droite. Certes, il y est toujours présent, dans la sphère soralienne en particulier : Dieudonné en a offert des exemples récemment. Mais – pardon ! – votre refus de voir m'interpelle et m'effraie. Pour préparer cette proposition de loi, j'ai procédé à des auditions. J'aurais aimé que vous y assistiez. Vous auriez par exemple entendu les représentants de l'UEJF, l'Union des étudiants juifs de France, qui se place plutôt à gauche de l'échiquier politique. Ils ont rendu hommage, sur les réseaux sociaux, à Charlotte Niddam, 15 ans, qui a péri brûlée vive à Crans-Montana. En effet, cette jeune française avait des liens avec l'Union des lycéennes et lycéens juifs de France. Leur publication a donné lieu à une pluie de messages antisémites. Elle n'avait jamais mis les pieds en Israël, elle ne s'était jamais prononcée sur Israël. Et vous dites que cet antisémitisme-là, lié à la haine d'Israël, n'existe pas ? N'existe-t-il pas lorsque Aron, 7 ans – 7 ans ! –, en CE1, est identifié comme juif et que son camarade de classe, 7 ans également, mime la décapitation en le traitant de sioniste ? N'existe-t-il pas lorsque René Hadjadj, un homme âgé, a été jeté du dix-septième étage par son voisin, qui avait posté sur les réseaux sociaux des drapeaux d'Israël en flammes ? Heureusement, ou malheureusement, je ne sais pas, cette affaire n'a pas été médiatisée. Je pourrais continuer indéfiniment : les témoignages que j'ai reçus, d'étudiants et de personnes âgées, appartenant ou non à la communauté juive, ont tous un lien avec la haine d'Israël. Donc, moi, je ne fais pas d'amalgame. Je regarde le réel, j'entends les témoignages, je lis les sondages. Quelle est la réalité ? En douze ans, douze personnes ont été assassinées en France parce que juives, au nom de la haine d'Israël. Vous pouvez répéter vos dénégations, il n'en reste pas moins que nous devons faire cesser ce déni insupportable, qui fait que les Juifs de France se sentent abandonnés. Les discours semblables au vôtre les heurtent : suivant sa logique, il ne nous appartiendrait pas de trouver la réponse immunitaire à même de neutraliser une maladie qui se répand.

Madame Karamanli, nous avons les mêmes objectifs. Militante de longue date contre le racisme et l'antisémitisme – j'ai même lutté de nombreuses années en tant qu'avocate –, je partage votre désir d'aboutir à une loi juridiquement rigoureuse et solide. Je le répète fermement, ce texte ne sanctionnera pas les critiques de la politique d'Israël ; il ne nuira pas à la liberté académique – comme vous, j'y suis attachée.

Vous mentionnez le risque d'attribuer aux États mentionnés par l'article 2 de la proposition de loi un régime d'extraterritorialité symbolique. Sur ce point, j'ai beaucoup discuté avec le Conseil d'État, afin d'encadrer la nouvelle infraction prévue à l'article 2. Pour ce faire, je défendrai un amendement visant, d'une part, à limiter le texte aux États reconnus par la République française, et, d'autre part à faire référence au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et aux buts et principes de la Charte des Nations unies, auxquels se réfère la jurisprudence, en particulier le Conseil d'État. Je comprends votre prudence mais, à mon sens, si nous suivons les recommandations du Conseil d'État, vous pouvez être rassurée.

Madame Meunier, je vous remercie de soutenir la proposition. Vous avez raison de le souligner, il faut que nos compatriotes juifs se sentent enfin entendus pas la représentation nationale. Vous avez évoqué les angles morts du texte : puisque je suivrai l'avis du Conseil d'État, vous pouvez également être rassurée, il sera conforme à nos principes constitutionnels.

Madame Rousseau, dans le dispositif qui sera réécrit à la lumière de l'avis du Conseil d'État, le terme « négation » n'apparaîtra plus à l'article 2. En effet, j'ai compris que cela pouvait porter atteinte à la liberté d'expression telle que définie à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il était important pour moi d'éviter absolument un tel risque. Le texte ne contiendra aucune interdiction susceptible de porter atteinte à la liberté d'expression.

Vous avez fait référence à la Dilcrah. Je l'ai auditionnée : elle approuve totalement le texte modifié suivant l'avis du Conseil d'État. Les assises de lutte contre l'antisémitisme, lancées par la ministre déléguée Aurore Bergé, ont repris certains éléments du texte dans leurs recommandations, notamment l'article 2, relatif à l'appel à la destruction d'un État, et l'article 3, relatif à la possibilité pour les associations de se constituer partie civile.

Madame Bergantz, comme vous, j'espère que nous aurons un débat serein. Je suis certaine que nous avons les mêmes ambitions : rassurer les Juifs de France, lutter contre la haine et empêcher son instrumentalisation. Nous voulons également assurer la conventionnalité et la constitutionnalité du texte. Pour y parvenir, j'ai suivi l'avis du Conseil d'État. Nous examinerons le texte article par article : je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions et d'apaiser vos craintes.

Madame Firmin Le Bodo, vous avez raison, la haine des Juifs est surtout répandue chez les jeunes de moins de 35 ans, et c'est peut-être le plus effrayant. Écoutez bien, chers collègues : selon des sondages Ifop, 91 % des étudiants juifs disent avoir déjà été victimes d'antisémitisme. J'ai bien dit 91 % ! Et 37 % des élèves refusent de nouer des relations amicales ou sentimentales avec des camarades qui afficheraient leur soutien à Israël. Cette proposition de loi a une visée pédagogique. Comme la loi Gayssot à l'époque, il s'agit d'ancrer dans la société le message suivant : vous ne pouvez pas tout dire, certaines choses sont interdites parce qu'elles entraînent la haine, le rejet et l'exclusion de ceux qui sont comme vous. Peu important la couleur de peau, l'identité, d'où l'on vient, l'appartenance, nous sommes tous des citoyens égaux. La vertu de la loi, c'est aussi de l'affirmer.

Vous avez raison, ce message doit également passer par les réseaux sociaux, qui sont devenus un déversoir de haine. Nous examinerons bientôt la proposition de loi de ma collègue Laure Miller ; j'espère que nous la voterons. Oui, nous devons agir, auprès de la jeunesse. Ce texte ne sera pas une baguette magique, mais il sera essentiel pour dire que l'antisémitisme, tel qu'il existe aujourd'hui dans les écoles, les collèges et les lycées, ne passera pas. Vous voulez clamer que nous ne nous résignons pas, c'est exactement ce que je souhaite que nous fassions ensemble.

Monsieur Mazaury, vous l'avez souligné, 62 % des actes racistes sont antisémites, alors que moins de 1 % – 0,6 % – de la population est juive. Ce chiffre aussi est significatif. Avant le 7 Octobre, il était d'environ 50 % ; depuis, il a explosé. Vous l'avez compris, ce texte est essentiel pour faire comprendre que la représentation nationale a conscience de l'horreur de la situation – il était temps d'agir.

Madame Faucillon, vous parlez d'instrumentalisation et de beaucoup d'autres choses. Malheureusement, vous ne vous placez pas dans le sillage de M. Gayssot, qui a conçu la loi de 1990 réprimant les contestations de la Shoah : figurez-vous qu'il était communiste. Garaudy, condamné à de nombreuses reprises pour ce motif même l'était aussi : l'appartenance à un groupe politique n'est pas toujours conclusive. Votre intervention était plutôt dans la ligne de Proudhon ou de Jules Guesde, de cette gauche qui refuse de voir. Comme LFI, vous refusez de voir la réalité. (*Protestations*).

Vous refusez par exemple de considérer que l'Ihra peut être un outil de travail scientifique. Pourtant, elle compte trente-cinq États membres, dont une large partie des pays européens, notamment la France et l'Allemagne, et huit États observateurs, et elle rassemble des experts – chercheurs, enseignants, historiens, juristes, archivistes. Depuis des années, elle travaille à élaborer cette définition, que la France a endossée. Nous parlons donc d'un texte international, non d'une déclaration sortie de nulle part. Nous avons auditionné Mme Rome, qui présidera bientôt l'Ihra, au nom de la France – je regrette que vous n'ayez pas été présente. Elle nous a confirmé qu'elle soutenait le texte.

Il est dommage de vouloir interdire aux victimes de désigner leurs bourreaux et de lutter contre ceux qui les arment intellectuellement.

Madame Ricourt Vaginay, vous avez souligné l'importance de ce combat et je vous en remercie. Je crois que nous sommes une large majorité ici à juger qu'il est nécessaire de voter un texte qui protège la communauté juive de France.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 421-2-5 et 711-1 du code pénal, art. L. 227-1 du code de la sécurité intérieure) : *Renforcer la répression des infractions de provocation et d'apologie publique du terrorisme*

*Amendements de suppression CL5 de Mme Gabrielle Cathala, CL25 de Mme Sandrine Rousseau et CL34 de Mme Elsa Faucillon*

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** La lutte contre l'antisémitisme est un sujet très sérieux. Madame Yadan, vous avez cité les noms de personnes ciblées ou tuées parce que juives. Nous sommes entièrement solidaires de ces personnes et de leur famille. Vous donnez l'impression que nous serions indifférents à leurs souffrances : c'est odieux. Chaque fois que les Juifs sont visés en raison de leur judéité, qu'elle soit culturelle ou religieuse, nous sommes solidaires d'eux.

Cependant, votre texte est inutile est dangereux. Il est inutile parce qu'il ne prévoit aucune disposition pour lutter contre l'antisémitisme ni contre le racisme. Il est dangereux parce qu'il tisse un lien direct entre les Juifs et l'État d'Israël : quoiqu'il prétende vouloir combattre l'antisémitisme, il peut le susciter. J'en appelle donc à mes collègues, en particulier Mme Bergantz, dont l'intervention était particulièrement intéressante, et les socialistes. Quelque chose de dramatique se joue. Si ce texte est adopté, il créera, dans la loi, un lien entre les Juifs et l'État d'Israël. Ainsi, des gens qui s'en prendront à des Juifs en raison de leurs propos sur l'État d'Israël pourront être considérés comme antisémites. Nous avons le devoir à la fois de garantir qu'on peut critiquer la politique de l'État d'Israël et de nous donner les outils, y compris financiers, nécessaires pour lutter contre l'antisémitisme et contre toutes les formes de racisme. Le danger est majeur ; il n'est pas anodin que l'extrême droite soutienne ce texte.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Critiquer la politique d'un État n'est pas le nier. L'ambiguïté du texte, ou peut-être justement son absence d'ambiguïté, doit nous faire réfléchir, en tant que démocrates : comment pourra-t-il être appliqué à d'autres situations que l'antisémitisme ? Que dire des Kurdes en Turquie ? Que dirons-nous de l'Ukraine une fois envahie par la Russie et un traité de paix signé ? Que dire des Ouïghours ? Du Tibet ? Des Tchétchènes ? De toutes les parties du monde qui connaissent des conflits, des tensions, une colonisation ? Que dirons-nous demain du Groenland ? Je vous invite à examiner ce texte avec le plus grand sérieux : il n'est pas anodin.

Le problème ne concerne pas tellement l'antisémitisme. Nous sommes conscients de la gravité de la situation ; il faut que les actes antisémites diminuent, mais le texte n'y contribuera nullement. En revanche, cette proposition de loi met nos libertés en danger. Commençons par supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** Madame la rapporteure, vous avez évoqué des crimes commis contre des personnes, parce qu'elles étaient juives. Heureusement, de tels actes sont déjà couverts par la loi. Il faut plutôt se demander comment lutter contre l'antisémitisme, pour prévenir. Or ce texte nous éloigne de cet objectif, qui n'en est pas le cœur. Ce n'est ni le sens de votre démarche ni votre intention. Vous êtes choquée que la membre du groupe communiste, qui fait ici le lien avec l'héritage de M. Gayssot, s'oppose à votre texte. À votre place, je me demanderais pourquoi ce texte ne sera non seulement pas voté par les communistes, mais aussi voté par l'extrême droite.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Monsieur Léaument, 92 % des Juifs de France estiment qu'un parti fait monter l'antisémitisme en France : LFI. Je vous rassure, ce texte ne gênera nullement vos interventions, parfois outrancières, contre l'État d'Israël. En effet, elles relèvent de la liberté d'expression.

Madame Rousseau, vous avez évoqué de nombreuses situations dans le monde, mais ce n'est pas du tout le cœur de mon texte. Le cœur de mon texte, l'article 2, vise à sanctionner non les critiques, quelles qu'elles soient, mais l'appel à la destruction d'un État. De plus, comme je l'ai dit, il est universel : puisqu'Israël n'est pas cité, il pourra s'appliquer à tous les États du monde. La liberté d'expression n'est pas en danger. Si une liberté est en danger, c'est celle des Juifs de France.

Madame Faucillon, ce texte n'empêche nullement la prévention, qui est capitale.

Sur ces amendements de suppression, j'émet un avis défavorable. L'article 1<sup>er</sup> est essentiel car il clarifie les délits de provocation et d'apologie du terrorisme.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** L'avis du Conseil d'État, que vous nous avez transmis et que nous avons lu, n'est qu'un avis, comme son nom l'indique. Que votre texte y soit conforme ne garantit pas sa constitutionnalité. En 2020, le Conseil d'État avait émis un avis favorable sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine. Pourtant, cette loi avait été intégralement censurée par le Conseil constitutionnel.

Personne ici ne nie que l'antisémitisme augmente dans notre pays, ni que ce soit très grave. J'aimerais aussi, madame Yadan, vous entendre sur toutes les formes de racisme qui s'amplifient, et qu'exacerbent les discours de l'extrême droite, pour laquelle les médias, notamment ceux appartenant à M. Bolloré, déroulent le tapis rouge.

Nous avons auditionné la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Depuis les années 1990, c'est l'institution officielle qui rend chaque année un rapport complet sur le racisme. Pourtant, vous ne l'avez pas auditionnée. Elle n'explique pas l'antisémitisme par la critique d'Israël, elle dit que l'antisémitisme s'inscrit dans un continuum des racismes tout en présentant des caractéristiques propres liées à son histoire et à ses ressorts idéologiques spécifiques. Elle ajoute que la persistance du soupçon de double allégeance demeure un marqueur préoccupant de l'antisémitisme contemporain. Ainsi, et c'est primordial, la CNCDH identifie l'assignation identitaire comme un moteur de l'antisémitisme, or c'est exactement le résultat que produit l'amalgame entre Juifs et Israël que vous entretenez avec ce texte. Elle rappelle enfin que, pour lutter contre l'antisémitisme, il faut combattre les préjugés, les discriminations et l'impunité, non restreindre les libertés publiques.

Au lieu de créer de nouveaux délits sans avoir, contrairement à nous, auditionné aucun syndicat de magistrats, vous devriez vous alarmer : 97 % des victimes de faits racistes ne portent pas plainte. Cela s'explique aussi par la défiance profonde de nos concitoyens envers l'institution judiciaire. Nous recommandons donc de mieux lutter contre les classements sans suite, en prenant des circulaires de politique pénale qui obligent les parquets à diligenter des enquêtes efficaces, et de mieux former les acteurs de l'ensemble de la chaîne pénale ainsi que les agents publics.

**M. Sylvain Maillard (EPR).** Nous voterons contre ces amendements de suppression.

Les arguments sont les mêmes qu'en décembre 2019. Je le répète une fois pour toutes : si nous votons ce texte, nous pourrions évidemment continuer à critiquer la politique des gouvernements israéliens, quels qu'ils soient, y compris s'agissant des frontières. En revanche, nous ne devons pas accepter qu'on appelle à la destruction d'un État. D'ailleurs, il y a 193 pays, mais un seul concerné : Israël. Cela devrait nous faire réfléchir. En outre, puisque la France reconnaît désormais l'État de Palestine, appeler à sa destruction constituera un délit.

Autre point important : il est ressorti des auditions que nous avons menées que le slogan « *From the river to the sea* » était un slogan à portée antisémite.

**Mme Léa Balage El Mariky (EcoS).** L'article 1<sup>er</sup> contient des dispositifs visant à étendre le champ de condamnation de l'apologie d'actes de terrorisme et de la provocation à des actes terroristes. Je soutiendrai l'amendement de suppression de nos collègues.

Les actes que vous avez énumérés tout à l'heure, madame la rapporteure, sont odieux, véritablement atroces, et chacun éprouve pour leurs victimes la même solidarité que celle que vous avez manifestée – j'étais présente lorsque le témoignage sur cet enfant de 7 ans nous a été rapporté pour la première fois. Néanmoins, y a-t-il des manquements dans le code pénal qui empêcheraient de faire condamner ces actes de violence ? La proposition de loi contient-elle des dispositions supplémentaires pour les sanctionner ? À la première lecture, je ne les ai pas vues.

Vous proposez de sanctionner les provocations, même indirectes ou implicites, mais je ne vois pas en quoi consiste une provocation implicite. Faut-il sonder l'âme de celles et ceux qui la reçoivent ? Cela risque de créer une véritable difficulté d'interprétation pour les juges. Autant il existe une jurisprudence sur la notion d'implicite dans l'apologie du terrorisme, autant celle-ci manque s'agissant de la provocation à commettre des actes

terroristes. Comme le disait Sandrine Rousseau, vous ouvrez l'éventail des sanctions pénales permettant de frapper la liberté d'opinion et d'expression de celles et ceux qui voudraient lutter contre l'extrême droite, si elle arrivait demain au pouvoir en France.

**M. le président Florent Boudié.** Certains des points ayant suscité des remarques de la part de nos collègues font l'objet d'amendements. Vous aurez donc l'occasion de vous exprimer sur le sujet.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Je vais essayer de clarifier mes propos.

Premièrement, l'article 1<sup>er</sup> ne crée aucun nouveau délit, ni dans le code pénal ni dans le code de procédure pénale. Il intègre la jurisprudence existante et permet de mieux définir les infractions de provocation et d'apologie du terrorisme en des termes suffisamment clairs, précis et non équivoques, conformément au principe de légalité. Le fait de provoquer directement, même implicitement, à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes et de leurs auteurs, y compris en minorant les actes de façon outrancière, reste puni de la même manière qu'auparavant.

Mme Balage El Mariky me demande sur quelle jurisprudence s'appuie la notion d'implicite. Il s'agit des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 9 janvier 2018, ayant condamné les propos « L'homosexualité est une abomination », du 4 juin 2019, au sujet d'un homme qui disait appartenir à Daech et menaçait de venir avec une ceinture d'explosifs, et du 3 octobre 2023, concernant une opération paramilitaire contre des migrants. Dans ces arrêts, la Cour de cassation a affirmé ceci : « Le délit de provocation prévu et réprimé par l'article 24, alinéa 7 de la loi du 29 juillet 1881 est caractérisé dès lors qu'il existe un appel ou une exhortation, même sous une forme implicite, à la discrimination, à la haine ou à la violence envers [...] un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance », etc. Au départ, j'avais prévu d'employer le terme « indirect », mais il posait exactement le problème de légalité que vous avez pointé : on a du mal à imaginer en quoi consiste une provocation indirecte. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a choisi de ne pas retenir cette notion, lui préférant celle issue de la jurisprudence.

La jurisprudence concernant l'apologie des auteurs d'actes terroristes découle d'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 11 décembre 2018 au sujet de l'inscription « Je suis Kouachi ». Il indique que l'apologie d'actes de terrorisme « consiste dans le fait d'inciter publiquement à porter sur ces infractions ou leurs auteurs un jugement favorable » et il a été confirmé par le Conseil constitutionnel qui, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité, a indiqué dans sa décision du 18 mai 2018 que « le comportement incriminé doit inciter à porter un jugement favorable sur une infraction expressément qualifiée par la loi d'acte de terrorisme ou sur son auteur ».

De la même manière, la jurisprudence sur la minoration ou la banalisation des actes de terrorisme est tirée d'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 19 octobre 2021 concernant une publication de négation de la Shoah par Alain Soral, intitulée « Chutzpah Hebdo ». Il précise que l'infraction de contestation de crimes contre l'humanité est constituée lorsque la contestation consiste à minorer le crime ou à le banaliser de façon outrancière.

Si j'intègre la jurisprudence dans le texte, c'est d'abord pour offrir un point d'appui aux services d'enquête, aux inspecteurs, au parquet, ou même aux victimes et aux avocats. C'est, ensuite, parce qu'elle a la vertu pédagogique d'envoyer un message clair à nos

concitoyens et qu'elle permet donc de rendre la justice plus lisible, plus compréhensible et plus simple d'application. Enfin, puisque nous ne savons pas qui, demain, arrivera au pouvoir, c'est aussi pour éviter les conséquences d'un revirement jurisprudentiel qui réduirait le champ de l'incrimination. Ces craintes sont justifiées et il me semble que nous les partageons. Je ne comprends donc pas votre proposition de supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État m'a confirmé en séance plénière qu'il était pertinent d'intégrer la jurisprudence dans la loi. L'intérêt de cette rédaction, précise-t-il, est de laisser la liberté à la jurisprudence d'évoluer et de s'enrichir, car c'est précisément là qu'elle joue son rôle de bouclier. En effet, chaque fois que le législateur invente une nouvelle formule, les antisémites inventent aussitôt une nouvelle manière de coder leurs propos, comme l'expression « dragons célestes » ou le chiffre 88. Il ne s'agit pas d'enfoncer une porte ouverte mais d'aider les praticiens à la franchir.

Telle est la position du Conseil d'État. Avis défavorable, donc, à ces amendements de suppression.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Amendements CL32 de Mme Sandrine Rousseau et CL1 de Mme Marietta Karamanli (discussion commune)*

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Je ne comprends pas pourquoi ces deux amendements, qui n'ont pas le même objet, ont été placés en discussion commune.

Mon amendement répond en partie à ce que vous venez de dire, madame la rapporteure. La notion d'implicite dans la provocation à la discrimination ou à la haine relève du droit de la presse, et non du droit relatif aux actes terroristes. L'amendement du groupe Écologiste et social vise à placer les délits de provocation et d'apologie du terrorisme sous le régime applicable aux provocations, aux génocides et aux crimes contre l'humanité en les réintégrant dans le champ de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

En 2014, le législateur a fait le choix d'extraire ces infractions du droit pénal de la presse afin de les soumettre au droit commun dans l'objectif de permettre le recours à la comparution immédiate, d'allonger les délais de prescription et de permettre le prononcé des mandats de dépôt. Ce choix a eu pour conséquence majeure de soustraire ces infractions du cadre procédural spécifique qui, dans notre République, encadre la répression des abus de la liberté d'expression.

Les dérives de ce dispositif sont aujourd'hui clairement documentées. Le 3 mai 2024, M. Henri Leclerc, avocat et président honoraire de la Ligue des droits de l'homme, dénonçait sur France Inter une manœuvre policière à la suite de convocations de responsables politiques sur ce fondement. De même, le magistrat Marc Trévidic, ancien juge d'instruction au pôle antiterroriste, a alerté sur un usage dévoyé de cette incrimination, initialement conçue pour réprimer la propagande terroriste mais aujourd'hui utilisée de manière extensive pour sanctionner des propos isolés, impulsifs et dénués de toute portée idéologique ou opérationnelle.

Il convient de redonner à cette infraction son sens premier en la réintégrant dans la loi de 1881, qui offre un cadre procédural plus protecteur. Nous souhaitons ainsi mettre un terme au recours abusif à cette incrimination et réaffirmer que la lutte contre le terrorisme ne

saurait justifier un affaiblissement de la liberté d'expression. Je rappelle à cet égard que le droit pénal de la presse a déjà évolué : les délais de prescription ont été allongés et la comparution immédiate est désormais possible pour certaines infractions. Le retour de la provocation et de l'apologie du terrorisme dans le champ de la loi de 1881 ne signifie donc ni impunité, ni affaiblissement de la réponse pénale.

**M. le président Florent Boudié.** Ces deux amendements sont en discussion commune car ils proposent chacun une réécriture globale de l'article.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** Nous proposons une nouvelle rédaction globale de l'article qui nous semble plus cohérente avec les propositions du Conseil d'État.

Dans son avis, la haute juridiction estime que l'inclusion des « provocations indirectes » dans le champ du délit de provocation à des actes terroristes se heurte au principe de légalité des délits et serait source d'insécurité juridique. Il considère que la prohibition des propos publics présentant des actes terroristes comme une légitime résistance ainsi que la prohibition des incitations publiques à porter un jugement favorable sur des actes terroristes résulte d'ores et déjà de la loi telle qu'elle est appliquée. Selon le Conseil d'État, le texte s'efforce de consacrer dans la loi une jurisprudence déjà établie mais, loin de renforcer l'aspect pédagogique de la loi, ces mesures risquent de la fragiliser. Enfin, concernant la création d'un nouveau délit visant à réprimer tous les actes et tous les propos qui ont pour objet ou pour effet de banaliser, de minorer ou de relativiser les actes de terrorisme ou le danger représenté par les auteurs de ces actes, le Conseil d'État estime que cette disposition « ne servira pas à atteindre l'objectif ».

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Madame Rousseau, nous avons eu le débat inverse lors de nos auditions. Contrairement à ce que vous proposez, beaucoup d'associations antiracistes veulent sortir tous les délits de racisme et d'antisémitisme du droit de la presse.

Ce débat a été ouvert en novembre 2014, lors de l'adoption de la loi qui a retiré la provocation et l'apologie du terrorisme de la loi du 29 juillet 1881 pour permettre le recours à la comparution immédiate, l'allongement des délais de prescription et le prononcé d'un mandat de dépôt que ne permettait pas la loi sur la presse. L'intégration de ces délits dans le droit commun était motivée à l'époque par un souci d'efficacité dans la répression de la propagande terroriste. Elle signifiait qu'il ne s'agissait pas de réprimer des abus de la liberté d'expression, mais de sanctionner des faits qui portent gravement atteinte à notre société et qui sont directement à l'origine des actes terroristes. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision QPC du 18 mai 2018, a approuvé cette intégration dans le code pénal. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

Madame Karamanli, je comprends votre intention et je partage vos objectifs. Malheureusement, la réécriture globale que vous proposez a pour effet de supprimer des mesures de coordination essentielles au dispositif. D'une part, elle supprime l'application des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. D'autre part, elle supprime les modifications visant à harmoniser les dispositions du code de la sécurité intérieure en matière de fermeture administrative des lieux de culte avec la nouvelle définition des délits figurant dans le texte. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Nous soutiendrons l'amendement de Sandrine Rousseau car nous partageons l'idée qu'il faut réintégrer la question de l'apologie du



terrorisme dans le droit de la presse, laquelle pose le débat en termes de liberté d'expression. Sa rédaction permet de condamner les personnes qui font directement l'apologie du terrorisme.

Par contraste, la rédaction proposée par Mme Yadan, même modifiée pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État, ne convient pas. « Même implicitement », cela veut dire « pas explicitement ». Je me demande bien comment vous allez démontrer que quelqu'un a fait implicitement l'apologie d'actes de terrorisme ! Et ce n'est pas fini : l'article 4 parle de « banalisation outrancière » des actes. Là encore, il va falloir définir ce que veut dire « outrancière ». Le tout vise à pénaliser de manière extrêmement brutale – cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende – des actes qui, implicitement, seraient outranciers. Je vous souhaite bon courage avec cette rédaction !

Ce n'est pas le Conseil d'État qui fait la loi, c'est le législateur. Si un texte est mauvais, mal fait, mal rédigé et condamnable sur le plan des idées et de la liberté d'expression, les députés de la République française doivent s'y opposer, que le Conseil d'État ait jugé sa rédaction correcte ou non. Or ce texte est mauvais, il est grave et il pénalise lourdement la liberté d'expression. C'est la raison pour laquelle nous soutiendrons l'amendement de notre collègue Rousseau, qui réintègre le délit dans la loi sur la liberté de la presse et dit que ceux qui ont provoqué directement aux actes de terrorisme sont punis par la loi. Voilà qui est clair et compréhensible.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** Madame la rapporteure, nous ne comprenons pas la raison pour laquelle vous ne souhaitez pas réécrire l'article. Cela permettrait au législateur d'être plus clair. Les éléments inscrits dans le code pénal sont suffisants et nous ne pouvons pas vous suivre lorsque vous proposez d'en morceler les éléments. Il faut considérer les choses de manière globale. Nous partageons avec Sandrine Rousseau la volonté de réécrire l'article pour le solidifier au lieu de laisser planer le doute.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Madame Karamanli, votre amendement et le mien reviennent au même, à la différence que le vôtre n'intègre pas certaines dispositions de coordination. Dans l'amendement que je vous proposerai, il est précisé que le texte s'applique en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna ; de la même manière, il faut prévoir, comme mon amendement le fait, une harmonisation de la nouvelle rédaction des infractions de provocation et d'apologie du terrorisme avec certaines dispositions du code de la sécurité intérieure. N'y voyez rien d'autre qu'une volonté d'harmonisation rédactionnelle et un souci de coordination technique.

Par ailleurs, il y a une petite confusion dans l'intervention de M. Léaument. L'expression « même implicitement » est destinée à préciser l'infraction de provocation directe à commettre des actes terroristes, et non celle d'apologie du terrorisme. De même, minorer ou banaliser de façon outrancière sont des termes qui ont déjà été utilisés dans la jurisprudence concernant l'article 24 *bis* de la loi de 1881.

*Successivement, la commission rejette l'amendement CL32 et adopte l'amendement CL1.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé et les autres amendements tombent.*

**M. le président Florent Boudié.** Chers collègues, il m'a été demandé de donner oralement le nombre de voix. Je rappelle qu'il ne s'agit pas d'un scrutin public. Vous

m'entendez généralement compter à haute voix car je tiens à ce que tout soit transparent, mais je ne suis pas tenu de le faire.

### **Après l'article 1<sup>er</sup>**

#### *Amendement CL44 de Mme Marietta Karamanli*

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** L'amendement vise à prendre en considération la question de la liberté d'expression, y compris la liberté académique des travaux menés par les chercheurs, mais aussi celle qui est nécessaire aux débats politiques et à l'expression dans les médias. C'est pourquoi nous proposons d'ajouter clairement que le texte ne sanctionne pas la critique, même vive, d'un État, de son gouvernement, de ses institutions ou de sa politique, ni les travaux de recherche, d'enseignement ou de débat scientifique, ni les expressions relevant du débat public, dès lors qu'elles ne constituent ni une provocation directe ou indirecte à des actes de terrorisme, ni une apologie de tels actes, ni une incitation à la haine ou à la violence. Nous pouvons nous exprimer tant que nous ne dépassons pas les limites. C'est important pour le monde académique, pour la liberté d'expression et pour le débat politique.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Je comprends parfaitement le sens de votre amendement. Néanmoins, je le répète, la proposition de loi ne prohibe pas la critique d'un gouvernement et elle n'empêche ni les travaux de recherche, ni l'expression relevant du débat public. Si tel était le cas, le Conseil d'État n'aurait pas manqué de signaler une atteinte à la liberté d'expression, qui est un principe constitutionnel et à laquelle je suis attachée, comme vous. Heureusement que cette liberté d'expression existe ! Nous sommes dans une belle démocratie et nous devons pouvoir tout dire, jusqu'à un certain point – celui de l'appel à la haine.

En outre, il n'est pas possible d'intégrer dans le code pénal une disposition interprétative. Cela reviendrait à porter atteinte à la liberté essentielle d'interprétation des faits par la jurisprudence. Un délit ne s'accompagne jamais, en droit, d'une disposition interprétative ; cela signifierait que l'incrimination est mal calibrée et priverait le juge de la possibilité d'interpréter le texte. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé l'amendement CL48, qui reprend en totalité la rédaction préconisée par le Conseil d'État. Je l'estime suffisamment robuste pour assurer la sécurité juridique du texte. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** Nous maintenons l'amendement. Même si le Conseil d'État a apporté des précisions à la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, plusieurs analyses et critiques externes jugent que l'atteinte à la liberté d'expression demeure un problème. Cela a été dit par des acteurs du monde universitaire et par des juristes, en France et en Israël.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Ce délit n'a pas besoin d'aménagement. Il doit être abrogé dans le code pénal pour être réintégré dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Le délit d'apologie du terrorisme est contesté par les rapporteurs spéciaux des Nations unies, par l'ancien président de la Ligue des droits de l'homme, Henri Leclerc, par le juge Trévidic, qui est un spécialiste de l'antiterrorisme et par de nombreuses associations, dont Amnesty International et la LDH, la Ligue des droits de l'homme.

La liberté d'expression est menacée par ce texte, bien sûr, mais elle l'est déjà par les pratiques actuelles. Elle est mise en danger par la circulaire publiée par M. Dupond-Moretti à la suite du 7-October. Elle est mise en danger par l'infraction actuelle d'apologie du

terrorisme. Le nombre de personnes poursuivies et condamnées pour apologie du terrorisme connaît un record : 350 personnes en deux ans, soit sept fois plus qu'avant le 7-October. Pour que chacun se rende compte du caractère à la fois scandaleux et risible de la situation, notre collègue Rima Hassan a été convoquée à une audition policière pour un tweet d'avril 2024 dans lequel elle écrivait la chose suivante : « Venez toutes et tous @sciencespo » – où elle était invitée à donner une conférence – « l'heure est au soulèvement ». Le message était suivi d'un drapeau palestinien et d'un emoji cœur. Voilà ce que c'est que l'apologie du terrorisme ! Si ce n'est pas ridicule...

*La commission **rejette** l'amendement.*

**Article 2** (art. 437-1 du code pénal [nouveau]) : *Création d'un délit de provocation à la destruction ou à la négation d'un État*

*Amendements de suppression CL10 de M. Antoine Léaument, CL28 de Mme Sandrine Rousseau et CL35 de Mme Elsa Faucillon*

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Cet article s'appuie sur la définition de l'antisémitisme retenue par l'Ihbra, pourtant contestée par plus de 350 universitaires, dont son auteur. Nous lui préférons celle de la Déclaration de Jérusalem sur l'antisémitisme, comme le préconise Danièle Obono dans sa proposition de résolution visant à lutter efficacement contre l'antisémitisme dans le cadre de la lutte contre toutes les formes de racisme, même si, dans l'absolu, nous sommes opposés à toute définition stricte, car toutes les formes de racisme n'en ont pas : il revient à la justice de les caractériser.

Aux termes de la Déclaration de Jérusalem, il n'est pas antisémite de « soutenir l'exigence de justice du peuple palestinien », de « critiquer le sionisme ou s'y opposer, en tant que forme de nationalisme » ou de « se prononcer en faveur de modalités politiques accordant une égalité pleine et entière à tous les habitants de cette région ».

Nous appelons donc à la suppression de cet article.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Le problème de cet article réside dans la notion de « négation d'un État », qui souffre d'une double imprécision.

D'une part, le terme de « négation » n'est pas défini. Recouvre-t-il, par exemple, la critique des frontières d'un État – je rappelle que celles d'Israël ne sont pas pleinement reconnues sur le plan international –, celle des conditions de sa création ou encore l'expression d'un point de vue relatif à une évolution de sa forme ou de sa reconnaissance ?

D'autre part, la notion d'« État » ne fait l'objet d'aucune définition juridique univoque, mais varie selon le cadre de référence retenu. Fait-elle référence à un État reconnu par la communauté internationale ? Par la France ? Ou par d'autres « États » qui se revendiqueraient comme tels ?

Si ni l'un ni l'autre de ces termes ne sont définis, nous ne pouvons pas faire de la « négation d'un État » un délit inscrit dans le code pénal.

**Mme Elsa Faucillon (GDR).** J'ajoute que l'appel à la destruction violente est déjà passible d'une sanction, en tant que délit d'incitation à la haine ou à la violence à raison de l'appartenance à une nation. C'est donc le concept de « négation », très flou, qui apparaît problématique. Il est évident que, dans le cas présent, l'introduction de ce terme vise à

réprimer toute forme de contestation du sionisme. Pourtant, le tribunal correctionnel de Clermont-Ferrand a récemment reconnu que « la référence à Israël ou au sionisme, défini comme un mouvement politique et religieux visant à l'établissement puis à la consolidation d'un État juif en Palestine, ne peut, à elle seule, être interprétée comme visant la communauté juive dans son ensemble ». Ce faisant, il distingue bien antisémitisme et antisionisme, contrairement à votre texte, qui entretient la confusion.

Je le répète, la reconnaissance de l'antisémitisme est un sujet grave, auquel nous devons apporter une réponse claire et efficace. Cela passe par la convergence des luttes contre toutes les formes de racisme et de discrimination. Or, plutôt que de combattre ce fléau, votre texte propose des dispositions redondantes avec le droit actuel ou contraires à la jurisprudence, faisant peser des risques sur nos droits et libertés fondamentaux – j'en veux pour preuve l'exemple du slogan « *From the river to the sea* », cité par notre collègue Sylvain Maillard : je souhaite bon courage aux juges pour décider s'il s'agit de la négation d'un État, d'un appel à la haine ou de l'appel à un État binational à égalité de droits.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Soyons clairs : cet article ne vise ni la critique d'Israël, ni la contestation d'une politique gouvernementale, ni le musellement de la cause palestinienne ; il ne tend qu'à sanctionner l'appel à la destruction d'un État reconnu par la République française, en méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il protège la frontière intellectuelle entre la critique et le débat, toujours légitimes – j'insiste sur ce point –, qui relèvent de la liberté d'expression, et l'appel à l'élimination, à l'effacement, qui entraîne des conséquences très concrètes pour nos concitoyens juifs. L'objectif de cet article est de sanctionner la parole antisémite qui utilise la destruction d'un État comme vecteur de désignation collective, donc de mise en danger, des Juifs de France. En niant la légitimité collective de ceux qui lui sont associés et en alimentant un climat d'hostilité à leur encontre, cette parole fonctionne comme un appel indirect à la haine.

J'entends vos remarques, c'est le débat que nous avons eu avec le Conseil d'État. Et je vous appelle à soutenir mon amendement CL48, qui vise précisément à supprimer le mot « négation » de l'infraction créée. Dans cette nouvelle rédaction, l'article ne viserait plus que l'appel à la destruction d'un État, notion d'une violence extrême, dont aucun État au monde, cela a été rappelé, ne devrait faire l'objet du fait de la politique de son gouvernement. Au reste, c'est un article universel – le mot « Israël » n'y figure pas spécifiquement : il a vocation à s'appliquer pour tous les États. On n'appelle pas à la destruction d'un État – il faut le dire, ne serait-ce que dans un souci de pédagogie.

En 1975, dans son magnifique *Plaidoyer pour ma terre*, que je vous invite à écouter, Herbert Pagani déclarait : « Les options politiques d'un gouvernement n'ont jamais remis en cause l'existence d'une nation, quelle qu'elle soit. Alors pourquoi Israël ? »

En 2007, aux Nations unies, Simone Veil mettait en garde : « D'hier à aujourd'hui, je ne peux m'empêcher d'évoquer les nouveaux négationnistes qui nient la réalité de la Shoah et appellent à la destruction d'Israël. [...] Au sein des représentants de l'islam radical, les appels à la destruction d'Israël, terre ancestrale des Juifs devenue le refuge de nombreux survivants de la Shoah, m'inquiètent profondément. En prétendant que la Shoah est un mensonge forgé par les Juifs pour justifier la création d'Israël, ils ont ouvert une brèche pour justifier leur volonté de détruire cet État. Ce négationnisme utilisé à des fins purement politiques leur permet de trouver une justification à leurs efforts pour mettre fin à l'État d'Israël. Ce nouveau négationnisme trouve un grand écho auprès d'esprits ignorants et fanatisés. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont un des vecteurs par lesquels se

propagent ces idées néfastes, notamment auprès des jeunes. » C'est bien cet appel à la destruction qui est au cœur de l'article.

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** Madame la rapporteure, vous ne répondez pas à la question. Vous créez un délit d'appel à la destruction d'un État, mais sans le définir. Au moins M. Maillard s'y est-il essayé : à ses yeux, le simple fait de reprendre le slogan « De la rivière à la mer » reviendrait à faire l'apologie de la destruction d'un État.

Je m'honore de connaître des militants juifs qui se revendiquent antisionistes. Je pense notamment à l'universitaire anglo-israélien Haim Bresheeth, professeur à Londres et partisan de la solution à un seul État dont les différentes composantes vivraient à égalité. Dans chacune de ses interventions, il utilise ce slogan, « De la rivière à la mer ». Compte tenu de l'interprétation que Sylvain Maillard fait de votre texte, ce professeur, qui s'est déjà exprimé en France, tomberait sous le coup des dispositions de cette proposition de loi.

**M. Sylvain Maillard (EPR).** Non.

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** Permettez-moi de citer un autre exemple : celui du militant britannique Stephen Kapos, Juif hongrois rescapé des camps de la mort, qui plaide régulièrement dans le même sens et que j'ai eu l'honneur d'accueillir lors d'un meeting à Paris, en octobre. Lui aussi tomberait sous le coup des mesures liberticides contenues dans votre texte.

Éclaircissez ce point, madame la rapporteure, faute de quoi vous ne ferez qu'alimenter davantage nos craintes.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** Je rappelle que la provocation à commettre un crime de guerre ou un crime contre l'humanité est prohibée, tout comme les appels à la haine ou à la violence contre un groupe national. Cela me semble couvrir les propos et incitations que vous dénoncez à juste titre.

Le débat sur la légitimité des États est souvent tout à fait légitime, bien que parfois absurde. L'année dernière, le président du parlement néerlandais proposait de couper la Belgique en deux, d'en garder une moitié et de donner l'autre à la France. Ce débat et cette position politique me paraissent absurdes, mais faut-il pour autant criminaliser ces propos ? Je n'en suis pas sûr. La France entretient des relations diplomatiques et économiques avec Taïwan, un État qu'elle ne reconnaît pas et qui, du point de vue du droit international, appartient à la Chine. Faut-il criminaliser ceux qui considèrent qu'il est légitime que Taïwan ne veuille pas faire partie de l'État chinois ? À l'inverse, certains de vos amis politiques et vous-mêmes avez nié le droit à l'existence d'un État palestinien – du moins n'avez-vous pas trouvé celle-ci opportune : n'auriez-vous plus le droit d'exprimer cette opinion au motif que la France reconnaît désormais l'État de Palestine ? Cela me semble hasardeux.

Vous n'avez pas répondu à la question de Mme Balage El Mariky. L'ensemble des cas d'antisémitisme que vous avez évoqués, pour tragiques qu'ils soient, sont déjà condamnés par la loi et lourdement réprimés. Pour éclairer nos débats, pourriez-vous nous donner quelques exemples concrets de propos que vous jugez condamnables et qui seraient légaux ?

**Mme Constance Le Grip (EPR).** Désireux d'améliorer la robustesse et la solidité du dispositif ainsi que sa conformité à la Constitution et au cadre conventionnel qui s'impose

à nous – c’est le sens de nos amendements –, le groupe Ensemble pour la République votera contre les amendements de suppression.

Nous souhaitons maintenir la création d’un délit d’appel à la destruction d’un État. Mettre des mots sur les maux est un des apports fondamentaux de ce texte : ne nous perdons pas dans une espèce de confusionnisme mélangeant Taïwan, les Ouïghours, la partition de la Belgique prétendument brandie par je ne sais quel ministre, et restons concentrés sur les menaces et les angoisses, très fortes, qui planent sur les Juifs du monde entier.

À mon initiative, la commission des affaires européennes a adopté, à une large majorité, une proposition de résolution européenne qui rappelle que l’explosion de l’antisémitisme et de la haine des Juifs est un défi majeur pour l’ensemble de l’Union européenne. Encore tout récemment, des attentats terroristes ayant causé un nombre invraisemblable de victimes ont été commis au nom de cette haine des Juifs. Laissons-nous la possibilité de réécrire l’article 2 pour le rendre conforme à ce que nous voulons faire.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Avec ce texte il sera toujours possible de débattre de la légitimité et de l’avenir des États, ce ne sera pas criminalisé.

Je l’ai expliqué tout à l’heure, intégrer la jurisprudence dans le texte a une vertu pédagogique et permettra d’éviter d’éventuels revirements jurisprudentiels ultérieurs.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Amendements identiques CL48 de Mme Caroline Yadan, CL2 de Mme Marietta Karamanli et CL39 de M. Sylvain Maillard*

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Cet amendement propose une nouvelle rédaction de l’article, conforme à l’avis rendu par le Conseil d’État.

Le champ d’application de la nouvelle infraction est limité à l’appel à la destruction d’un État, à l’exclusion du délit de négation d’un État. Nous l’avons dit, aucun État au monde ne doit faire l’objet d’un appel à la destruction – et c’est heureux : on n’appelle pas à la destruction de l’Amérique faute d’être d’accord avec Donald Trump, par exemple.

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP).** Ni de la Palestine !

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Tout à fait ! Ce serait sanctionné.

L’amendement vise également à mieux définir les éléments constitutifs de l’infraction. La notion d’État est ainsi strictement définie comme étant l’entité étatique ayant fait l’objet d’une reconnaissance officielle par la République française. En outre, la teneur des propos jugés illégaux a été précisée par la référence spécifique à « la méconnaissance du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes et des buts et principes de la Charte des Nations unies » – des termes choisis parce qu’ils figurent déjà dans de nombreuses décisions du Conseil d’État.

Enfin, suivant la suggestion du Conseil d’État et dans un souci de sécurité juridique, cette infraction est intégrée dans la loi de 1881, qui prévoit un régime procédural protecteur et spécifique aux infractions en matière de presse – même si de nombreuses associations antiracistes auraient préféré que cette infraction figure dans le code pénal, à l’instar du délit de provocation ou d’apologie du terrorisme, afin d’être plus efficace.

**Mme Marietta Karamanli (SOC).** C'est l'élément le plus important : l'inscription de cette infraction dans le champ de la loi de 1881 offre un cadre bien plus protecteur. Et, ce faisant, nous protégerons tous les États, y compris la Palestine – il faut dire les choses.

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Nous touchons là au ridicule de ce texte qui, Mme Karamanli l'a dit, établit un lien entre les Juifs et l'État d'Israël. Il entend « lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme », mais son dispositif visera autant les appels à la destruction de l'État d'Israël que ceux qui viseraient l'État palestinien. Autrement dit, aux termes de cette loi, certains membres du gouvernement de M. Netanyahu, qui appellent littéralement à détruire la Palestine, pourront être considérés comme antisémites. Voilà pourquoi il est si dangereux d'établir un lien entre un État et une culture, une identité, une religion.

Ce problème est d'ailleurs au cœur de la loi fondamentale à caractère constitutionnel de 2018, baptisée Israël, l'État-nation du peuple Juif – et c'est bien la raison pour laquelle elle est critiquée. Cette loi dispose : « La réalisation du droit à l'autodétermination nationale dans l'État d'Israël appartient exclusivement au peuple juif. » Je conteste cette conception de l'État-nation. Elle prévoit également que « Jérusalem, entière et unifiée, est la capitale d'Israël ». Cette disposition est en désaccord avec le droit international. « L'État doit agir au sein de la diaspora pour préserver le lien entre l'État et les membres du peuple juif. » Autrement dit, il s'agit d'ingérences étrangères directes. Et le pompon : « L'État considère le développement de la colonisation juive comme une valeur nationale et s'efforce d'encourager et de promouvoir son établissement et sa consolidation. »

Rendez-vous compte de ce que vous êtes en train de voter, collègues ! On ne peut pas être d'accord avec cela. On peut critiquer cette manière de voir un État, et on doit avoir le droit de le faire.

**Mme Sandra Regol (EcoS).** Je vous remercie, madame la rapporteure, de chercher à corriger la version initiale du texte, qui était, nous en conviendrons tous, particulièrement problématique – dans des proportions qui interrogent, s'agissant d'un sujet aussi important dans notre société.

Il n'est jamais ni légal, ni acceptable, d'appeler à la destruction d'un État, quels que soient le moyen utilisé et l'État visé. C'est pour cette raison que le législateur s'est doté des outils nécessaires pour condamner de tels propos. Je rappelle que nier le droit des Juifs à avoir un État est antisémite, la loi condamne donc déjà la négation de l'État d'Israël à ce titre. Je rappelle aussi que des associations de lutte contre le racisme, comme le Réseau d'actions contre l'antisémitisme et tous les racismes, mettent en garde : le mieux est l'ennemi du bien. Essentialiser les Juifs français en les assimilant à des Israéliens et assimiler les dénonciations françaises d'une politique menée par l'État israélien à de l'antisémitisme renforce ce dernier et ceux qui le promeuvent.

Madame la rapporteure, depuis le début de la réunion, vos propos me mettent très mal à l'aise. Vous assimilez toute personne qui ne serait pas d'accord avec votre texte – ou certains aspects de votre texte – à une personne qui accepterait que des propos antisémites puissent être proférés, voire à quelqu'un d'antisémite, sans même connaître ni nos origines, ni nos vies, ni nos combats. En amalgamant désaccord politique et antisémitisme, vous essentialisez tout une partie de cette assemblée : c'est inacceptable.

Aux yeux des écologistes, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est essentiel.

*La commission adopte les amendements et l'article 2 est ainsi rédigé.*

**Article 3** (art. 2-1 et 2-9 du code de procédure pénale) : *Extension de la possibilité pour les associations de lutte contre le racisme et d'assistance aux victimes de discrimination de se constituer partie civile pour des infractions à caractère raciste*

*Amendement CL29 de Mme Sandrine Rousseau*

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** L'article 3 vise à permettre aux associations de lutte contre le racisme de se constituer partie civile pour les infractions à caractère raciste, ce qui apporte un intérêt considérable pour protéger et accompagner les victimes, faire reconnaître les préjudices collectifs et réduire les inégalités d'accès à la justice. Si nous en partageons pleinement l'intention, sa rédaction pourrait être améliorée.

Cet amendement tend à permettre la constitution de ces associations en partie civile pour tout crime ou délit à caractère raciste et antisémite, indépendamment de la caractérisation de la circonstance aggravante prévue à l'article 132-76 du code pénal, afin notamment de couvrir sans équivoque les violences racistes ayant entraîné une ITT (incapacité totale de travail) de moins de huit jours.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** La rédaction que je propose élargit déjà les capacités d'action des associations antiracistes, qui jouent un rôle essentiel. Mais vous soulevez un sujet intéressant : d'autres articles du code pénal prévoient effectivement des circonstances aggravantes spécifiques tenant au caractère raciste de l'infraction, même si elles sont peu nombreuses. Les infractions exclues du champ d'application de l'article 132-76 concernent les violences aggravées par des circonstances spécifiques visées à l'article 222-13 et les discriminations commises à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique, prévues à l'article 432-7. Or votre amendement n'élargit pas le bénéfice de l'article aux violences visées à l'article 222-13. Je vous invite donc à le retirer, afin que nous puissions le retravailler en vue de l'examen en séance.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Je maintiens mon amendement, mais je prends bonne note de la proposition de la rapporteure.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CL49 de Mme Caroline Yadan, CL11 de Mme Gabrielle Cathala et CL40 de M. Sylvain Maillard*

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Cet article a pour objet d'élargir les conditions de recevabilité des actions engagées par des associations antiracistes qui souhaitent se constituer partie civile. Il leur permet de le faire à chaque fois que la circonstance aggravante de racisme et d'antisémitisme prévue à l'article 132-76 du code pénal est retenue, en ce compris les infractions prévues à l'article 2-1 du code de procédure pénale.

Dit autrement, le droit actuel limite les capacités d'action des associations car la liste des infractions est restreinte. Cet article affirme un principe simple : dès lors qu'un acte ou un propos est commis avec un mobile raciste ou antisémite, les associations doivent pouvoir agir, quel que soit le type d'infraction concerné.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Nous avons déposé ces amendements de suppression des alinéas 5 à 7 car ils faisaient référence au délit prévu par l'article précédent.



Je profite de mon temps de parole pour rappeler que Mme Yadan avait précisé son intention s'agissant de la création d'un délit de négation d'un État reconnu par la France dans une interview accordée au journal *Le Point* en 2024. Elle déclarait alors : « Je voulais que soient punissables toutes les références à des expressions telles que "*From the river to the sea*" avec des cartes où Israël a disparu. » Mme Yadan souhaite-t-elle que soient poursuivies toutes les personnes qui possèdent des cartes datant d'avant le plan de partage de 1947 entre Israël et la Palestine ?

Puisque vous méconnaissiez ou faites semblant de méconnaître l'origine du slogan « *From the river to the sea* », je rappelle qu'il a été utilisé pour la première fois en 1964 par l'OLP (Organisation de libération de la Palestine), qui avait appelé à la création d'un État unique s'étendant de la mer au Jourdain où tous, Israéliens comme Palestiniens, vivraient libres et égaux.

Le Likoud a repris ce slogan à partir des années soixante-dix, mais en considérant que l'espace entre la mer et le Jourdain serait sous la seule souveraineté israélienne. Faites attention, madame Yadan, parce que les amis à qui vous rendez visite grâce à des voyages financés par Elnet (*European Leadership Network*) pourraient être poursuivis au titre de ce type de délit.

Ma camarade Rima Hassan a été poursuivie pour avoir utilisé cette expression et dit qu'elle aimerait que les Palestiniens et les Israéliens vivent dans un État unique, libres et égaux, sans apartheid et sans colonisation. Il n'y a donc strictement rien d'antisémite dans l'utilisation de ce slogan. Peut-être ne connaissons-nous pas la libération de la Palestine, mais un jour elle sera libre de la mer au Jourdain.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

**Article 4** (art. 24 *bis* et art. 69 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) :  
*Préciser l'application des délits de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité*

*Amendements de suppression CL12 de M. Antoine Léaument, CL30 de Mme Sandrine Rousseau et CL33 de Mme Elsa Faucillon*

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Cet article vise à compléter les dispositions prévues pour sanctionner la négation des crimes contre l'humanité et de la Shoah.

Il faudrait demander au Rassemblement national d'exclure le député qui tenait une librairie négationniste. Ce serait un bon commencement.

La loi Gayssot est destinée à condamner ceux qui nient l'existence de ces crimes. Mais lorsque des personnes mettent en garde au sujet de pratiques qui rappellent ce qui a déjà eu lieu au cours de l'histoire, elles ne nient en aucun cas des faits historiques.

Avec le texte tel qu'il est rédigé Aimé Césaire serait condamné, qui écrivait, dans son *Discours sur le colonialisme* : « Oui, il vaudrait la peine d'étudier, cliniquement, dans le détail, les démarches d'Hitler et de l'hitlérisme et de révéler au très distingué, très humaniste, très chrétien bourgeois du XX<sup>e</sup> siècle qu'il porte en lui un Hitler qui s'ignore, qu'Hitler l'habite, qu'Hitler est son démon, que s'il le vitupère, c'est par manque de logique, et qu'au

fond, ce qu'il ne pardonne pas à Hitler, ce n'est pas le *crime* en soi, le *crime contre l'homme*, ce n'est pas *l'humiliation de l'homme en soi*, c'est le crime contre l'homme blanc, et d'avoir appliqué à l'Europe des procédés colonialistes dont ne relevaient jusqu'ici que les Arabes d'Algérie, les coolies de l'Inde et les nègres d'Afrique. »

Avec votre proposition, un tel texte serait désormais interdit. Mais, en même temps, sans doute n'aime-t-on pas ces propos d'Aimé Césaire quand on défend la pratique coloniale – j'ai précédemment évoqué la loi Israël, État-nation du peuple juif, adoptée en 2018.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Toutes les dispositions de l'article 4 représentent une menace grave pour la liberté d'expression, et c'est tout particulièrement le cas de l'alinéa 5. Sa rédaction comprend des termes tels que « comparaison », « analogie » ou « rapprochement », qui pourraient conduire à interdire l'usage de notions issues du droit international, telles que celle de génocide, pour qualifier ou critiquer l'action du gouvernement israélien en Palestine.

Une telle restriction excède manifestement les limites qu'un État peut légitimement imposer dans le débat public et constitue une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression. Nous appelons donc vigoureusement à supprimer cet article.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Avis défavorable.

Encore une fois, il faut se référer au texte tel qu'il sera amendé. Mon amendement CL50 prévoit ainsi que la contestation de crime contre l'humanité peut prendre la forme d'une négation, d'une minoration ou d'une banalisation outrancière de leur existence.

Comme à l'article 1<sup>er</sup>, il s'agit de tenir compte de la jurisprudence développée notamment contre la sphère proche d'Alain Soral, par exemple dans un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 24 mars 2020.

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a déjà intégré cette jurisprudence pour le délit de contestation des autres crimes contre l'humanité. Elle punit « ceux qui auront nié, minoré ou banalisé de façon outrancière [...] l'existence d'un crime de génocide [...], d'un autre crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage [...] ou d'un crime de guerre ».

Je n'invente rien ; je propose une harmonisation entre deux textes. Il n'y a pas de raison que les éléments constitutifs du délit de contestation de la Shoah soient énoncés différemment. C'est une exigence de clarté et il s'agit de réparer un oubli du législateur.

On sait que le négationnisme n'a malheureusement pas disparu. Il a changé de visage et utilise des stratégies de contournement pour attiser la haine. C'est exactement cela qui est visé par cet article.

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Encore une fois, l'arsenal pénal actuel est suffisant. J'en veux pour preuve le nombre de condamnations de Jean-Marie Le Pen pour apologie de crime contre l'humanité et pour négationnisme. Cela prouve que la répression de ces infractions est efficace dans notre pays.

Le problème principal réside davantage dans le fait que les nombreuses victimes d'autres formes de racisme dont on ne vous entend jamais parler – comme la négrophobie,

l'antitziganisme ou l'islamophobie – sont réticentes à porter plainte, parce qu'elles ne se sentent pas écoutées et parce qu'elles se disent qu'elles auront peut-être affaire à des policiers et des magistrats qui sont peu formés à ces questions. Elles savent que le nombre de classements sans suite est sidérant s'agissant des infractions racistes.

Un article publié par Diaspora Alliance souligne que « les approches croisées permettent de comprendre à la fois les spécificités des génocides et les mécanismes sociaux et historiques qui façonnent diverses formes d'oppression, éléments essentiels à notre connaissance historique et à la lutte contre les oppressions contemporaines, dont l'antisémitisme ». C'est également l'analyse retenue par l'association Tsedek ! et par l'Union juive française pour la paix, que nous nous avons auditionnées. Selon ces associations, si la lutte contre le négationnisme est absolument indispensable, notamment au regard du regain de popularité d'une certaine littérature antisémite visant à nier le judéocide, le risque que ferait peser l'article 4 sur la recherche universitaire est considérable. L'analyse comparative est en effet au cœur des études académiques sur les génocides, qui visent à mettre en lumière la singularité de chacun de ces crimes tout en révélant ce qu'ils peuvent avoir en commun.

L'article 4 est inutile, voire dangereux.

M. Yvan Attal a déclaré : « Même notre Shoah, le peuple palestinien nous l'envie. Ils veulent absolument un génocide. » Ces propos tomberaient-ils sous le coup de cet article ? Est-ce minimiser le génocide palestinien ? Est-ce le nier ? Est-ce faire des comparaisons qui n'ont pas lieu d'être ?

**Mme Léa Balage El Mariky (EcoS).** Vous indiquez une nouvelle fois que votre proposition consiste à intégrer la jurisprudence dans la loi. Mais, si cette jurisprudence existe, c'est bien parce que des condamnations ont été prononcées. Le droit actuel permet d'ores et déjà de condamner un certain nombre de faits.

La rapporteure pourrait-elle préciser quels sont les actes ou propos antisémites qui n'ont pas pu être poursuivis ou pour lesquels il n'a pas été possible d'aboutir à une condamnation parce que notre arsenal juridique est trop faible ? J'ai l'impression que nous sommes déjà assez armés, notamment grâce aux dispositions du code pénal.

En revanche, les budgets destinés à la prévention et à la lutte contre l'antisémitisme sont insuffisants, y compris s'agissant des propos tenus sur les réseaux sociaux. Il conviendrait d'étendre les compétences de l'Arcom (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique), qui est parfois assez démunie.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Tout d'abord, comme je l'ai déjà indiqué, il est essentiel de procéder à une harmonisation avec la loi de 2017. Il n'y a pas de raison que la rédaction retenue dans cette dernière ne soit pas applicable lorsqu'il s'agit de réprimer la négation de la Shoah.

Ensuite, il faut intégrer la jurisprudence dans la loi pour des raisons d'efficacité, mais aussi parce que cette dernière constitue un outil pédagogique. Par ailleurs, la jurisprudence peut évoluer.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CL52 de Mme Sandrine Rousseau, amendements identiques CL50 de Mme Caroline Yadan, CL3 de Mme Marietta Karamanli et CL41 de M. Sylvain Maillard (discussion commune)*

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Il est extrêmement important de noter que la réponse de la rapporteure revient à dire que le droit positif actuel permet de sanctionner à peu près tous les actes antisémites et que cette proposition de loi n'apporte donc rien.

Mon amendement, inspiré par l'avis du Conseil d'État, vise à rétablir la portée de l'alinéa 3 et à supprimer les alinéas 4 à 6, qui posent le plus de problèmes. Ceux-ci pourraient en effet interdire d'utiliser des notions issues du droit international, telle que celle de génocide, pour qualifier ou critiquer l'action du gouvernement israélien en Palestine, et plus particulièrement à Gaza. Tel est en fait le seul objectif de cet article.

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Avis défavorable. Votre amendement ne correspond pas à ce qu'a préconisé le Conseil d'État. Vous proposez de supprimer la partie la plus importante de cet article.

Mon amendement reprend les suggestions formulées par le Conseil d'État dans son avis du 22 mai 2025. Le délit de contestation d'un crime contre l'humanité prévu au premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi de 1881 ne s'applique qu'à l'égard de crimes commis soit par des personnes membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 du statut de tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945, soit par des personnes qui ont été reconnues coupables de tels crimes par une juridiction française ou internationale. L'article intègre dans la loi la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a précisé que les auteurs de ces crimes peuvent les avoir seulement décidés ou organisés, même si leur exécution matérielle est le fait de tiers.

Encore une fois, j'ai souhaité transcrire la jurisprudence dans la loi, ce qui ne devrait pas soulever de difficultés.

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Madame la rapporteure, vous reprenez la définition de l'Ihra dans l'exposé des motifs. Vous estimez que l'établissement d'une comparaison entre la politique israélienne contemporaine et celle des nazis peut être assimilée à l'antisémitisme.

La rédaction de cet article, une fois intégrées les modifications suggérées par le Conseil d'État, permettra de pénaliser une négation, une minoration ou une banalisation outrancière de l'existence de crimes contre l'humanité, quelle que soit sa formulation. Mais comparer une politique et ses conséquences avec les crimes des nazis implique précisément de reconnaître que ces crimes ont existé. Il ne s'agit donc en aucun cas de nier les crimes des nazis, mais bien de souligner qu'ils étaient extrêmement graves et qu'ils ne doivent pas se reproduire. Ce texte comporte une contradiction fondamentale et je souhaiterais que vous apportiez des éclaircissements sur ce point.

*Successivement, la commission rejette l'amendement CL52 et adopte les amendements identiques.*

*Amendements identiques CL51 de Mme Caroline Yadan, CL4 de Mme Marietta Karamanli et CL42 de M. Sylvain Maillard*

**Mme Caroline Yadan, rapporteure.** Ces amendements visent à sécuriser juridiquement l'incorporation dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse de la jurisprudence de la Cour de cassation qui précise la notion de contestation de crime contre l'humanité. Ils reprennent à la lettre la recommandation du Conseil d'État de limiter l'énumération aux trois éléments centraux que sont la négation, la minoration et la banalisation des crimes.

**Mme Constance Le Grip (EPR).** Cet amendement reprend les suggestions formulées par le Conseil d'État dans son avis du 22 mai 2025.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

#### **Après l'article 4**

*Amendement CL15 de Mme Gabrielle Cathala*

**Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP).** Je suggère la remise d'un rapport évaluant le nombre de poursuites engagées pour apologie du terrorisme.

Cette infraction pose énormément de problèmes en matière de liberté d'expression. Elle est mise en cause par les Nations unies, par la LDH et par toutes les institutions de défense des droits de l'homme les plus respectables. Plus de 350 condamnations sont intervenues à ce titre depuis le 7 octobre 2023.

Il s'agit d'analyser comment cette infraction a été utilisée pour museler les soutiens au peuple palestinien et pour décourager les manifestations.

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

\*

\* \*

*La séance est levée à 19 heures 20.*

—><><—

### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a *désigné* Mme Émeline K/Bidi rapporteure en vue du débat thématique de contrôle en séance publique du 11 février 2026 sur le thème « Clarification des compétences : quel bilan des lois de décentralisation, quelles perspectives ? », aux côtés de Mme Perrine Goulet et de M. Hervé Saulignac, désignés le 14 janvier 2026.

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Marie-José Allemand, M. Pouria Amirshahi, M. Raphaël Arnault, Mme Léa Balage El Mariky, Mme Anne Bergantz, Mme Sophie Blanc, M. Florent Boudié, Mme Gabrielle Cathala, M. Jean-François Coulomme, M. Emmanuel Duplessy, Mme Elsa Faucillon, Mme Mathilde Feld, Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Jonathan Gery, M. Yoann Gillet, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Monique Griseti, M. Jordan Guitton, M. Sébastien Huyghe, Mme Catherine Ibled, M. Jérémie Iordanoff, Mme Marietta Karamanli, M. Andy Kerbrat, M. Philippe Latombe, Mme Constance Le Grip, M. Antoine Léaument, M. Jérôme Legavre, Mme Gisèle Lelouis, Mme Katiana Levavasseur, Mme Marie-France Lorho, M. Sylvain Maillard, Mme Sandra Marsaud, M. Éric Martineau, Mme Élisabeth Martin, M. Laurent Mazaury, M. Nicolas Metzdorf, Mme Laure Miller, M. Paul Molac, M. Jean Moullière, M. Éric Pauget, M. Marc Pena, Mme Sandra Regol, Mme Sophie Ricourt Vaginay, M. Hervé Saulignac, Mme Andrée Taurinya, M. Michaël Taverne, M. Roger Vicot, Mme Caroline Yadan

*Excusés.* - Mme Émilie Bonnivard, Mme Blandine Brocard, M. Harold Huwart, Mme Émeline K/Bidi, M. Philippe Schreck, M. Jiovanny William

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Frédérique Meunier, Mme Sandrine Rousseau, M. Jean-Luc Warsmann