



N° 2358

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI

visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme

PAR MME CAROLINE YADAN,

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'AUGMENTATION ALARMANTE DES ACTES ANTISÉMITES	6
II. LE DÉVELOPPEMENT INQUIÉTANT DES PRÉJUGÉS ET DISCRIMINATIONS ANTISÉMITES PARMI LES JEUNES GÉNÉRATIONS	10
III. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER L'ARSENAL JURIDIQUE AUX NOUVELLES FORMES DE L'ANTISÉMITISME	11
COMMENTAIRE DES ARTICLES	15
<i>Article 1^{er}</i> (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	15
<i>Article 2</i> (art. 437-1 du code pénal [nouveau], art. 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) : Création d'un délit de provocation à la destruction ou à la négation d'un État	32
<i>Article 3</i> (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	46
<i>Article 4</i> (art. 24 <i>bis</i> 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	51
COMPTE RENDU DES DÉBATS	65
PERSONNES ENTENDUES	109

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 2 mai 1990, tandis que débutait à l'Assemblée nationale l'examen de la proposition de loi tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, devenue loi « Gayssot », le rapporteur du texte, M. François Asensi, soulignait la « *progression sensible des manifestations d'antisémitisme* » et relevait qu'avaient été dénombrées, en 1989, « 18 actions et 149 menaces antisémites dans notre pays » ⁽¹⁾. Depuis, ce mouvement ne s'est, hélas, pas enrayé. Selon le Conseil représentatif des institutions juives de France (Crif), 436 actes antisémites ont été recensés en France en 2022 ⁽²⁾. Depuis le 7 octobre 2023, la recrudescence des actes antisémites s'aggrave encore. Ainsi, en 2023 et 2024 ont respectivement été constatés 1 676 et 1 570 actes antisémites ⁽³⁾.

Indépendamment de cette augmentation alarmante de leur nombre, la nature même des actes antisémites a évolué. Constituant principalement des atteintes aux personnes ⁽⁴⁾, les actes antisémites commis sont de plus en plus violents : en 2024, 106 faits de violence ont ainsi été recensés, auxquels s'ajoutent deux tentatives d'homicide, ce nombre étant le plus élevé jamais enregistré au cours de la dernière décennie ⁽⁵⁾. Les formes de l'antisémitisme contemporain ont également évolué, comme le démontre l'augmentation des actes antisémites en lien avec le développement d'une rhétorique anti-israélienne ⁽⁶⁾. Ces évolutions interrogent directement l'adéquation de l'arsenal juridique existant et justifient l'adaptation de notre droit pénal pour lutter plus efficacement contre l'antisémitisme.

(1) JO, débats, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du mercredi 2 mai 1990, p. 891.

(2) Rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2024, source éléments statistiques : Ministère de l'Intérieur et SCPJ (service de protection de la communauté juive), publié par le Crif.

(3) Idem.

(4) En 2024 il a ainsi pu être observé une hausse des atteintes aux personnes, ce type d'atteintes représentant 65,2 % des actes antisémites, contre 57,7% en 2023 (rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2024, op. cit., p. 39).

(5) Rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2024, op. cit., p. 41.

(6) 518 actes antisémites évoquant la Palestine ont été recensés en 2024, dont 346 faits constituant des atteintes aux personnes ((rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2024, op. cit., p. 64).

I. L'AUGMENTATION ALARMANTE DES ACTES ANTISÉMITES

Depuis 2023, on observe une augmentation inquiétante des actes antisémites, le nombre de ces actes demeurant à un niveau particulièrement élevé en 2025.

Entre janvier et octobre 2025, plus de 1 160 actes antisémites ont déjà été enregistrés, ce qui représente 55 % de la totalité des faits antireligieux commis sur cette même période ⁽¹⁾. Selon les projections de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), ce sont ainsi 1 566 actes antisémites au total qui devraient être recensés pour l'année 2025 ⁽²⁾.

Cette situation s'inscrit dans un contexte préoccupant marqué par une **explosion du nombre des actes antisémites commis en 2023**, année au cours de laquelle 1 676 actes ont été recensés, contre 436 en 2022, ce qui correspond à une augmentation de plus de 200 % des actes commis entre ces deux années. Le nombre des actes antisémites recensés en 2023 dépasse ainsi le nombre total de ces actes recensés depuis 2020 ⁽³⁾.

Cette évolution est à mettre en lien avec les événements du 7 octobre 2023. Dès cette date, il a en effet été enregistré une hausse des actes antisémites commis en France, qui a perduré tout au long du dernier trimestre ⁽⁴⁾.

Comme le montre le graphique ci-dessous, depuis 2023, le nombre des actes antisémites demeure à un niveau historiquement élevé et jamais observé depuis 2012.

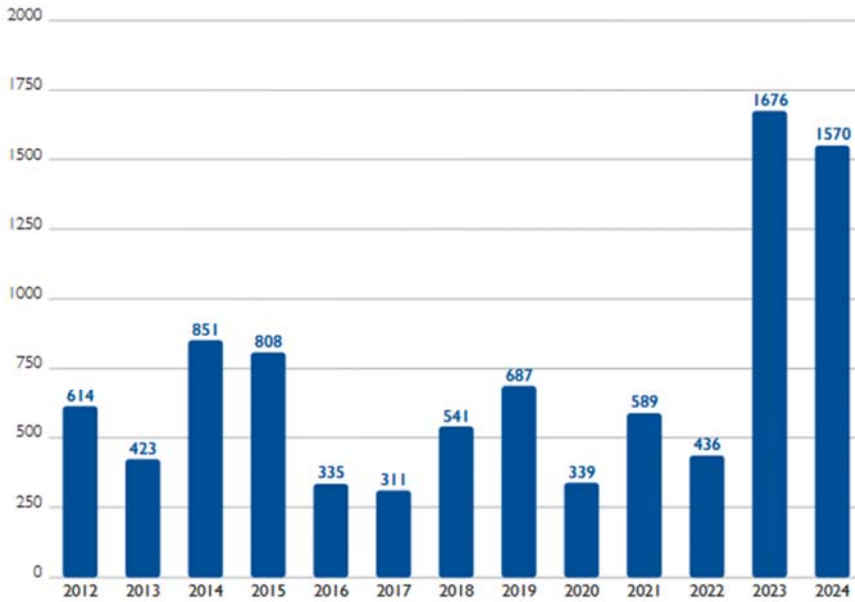
(1) Audition de Mme Aurore Bergé, ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, 6 janvier 2026.

(2) Audition de la DILCRAH ; 7 janvier 2026.

(3) Rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2023, source éléments statistiques : Ministère de l'Intérieur et SCPJ (service de protection de la communauté juive), publié par le Crif, p. 34.

(4) Rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2023, op. cit., p. 46 et suivantes.

◆ Évolution des actes antisémites en France depuis 2012



Source : *Rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2024*, source éléments statistiques : Ministère de l'Intérieur et SCPJ (service de protection de la communauté juive), publié par le Crif, p. 36.

Au-delà de cette augmentation, les formes de l'antisémitisme ont également évolué, tant dans la nature des actes perpétrés, de plus en plus violents et désormais davantage dirigés contre les personnes, que dans les préjugés véhiculés et la rhétorique employée.

Peut d'abord être observée la prédominance, depuis plusieurs années, des atteintes aux personnes parmi les actes antisémites recensés. Ces atteintes représentaient 65 % des actes recensés en 2024, atteignant 1024 actes ⁽¹⁾. Les actes antisémites prennent aujourd'hui notamment la forme de menaces, d'agressions verbales ou physiques, de violences et de comportements discriminatoires ciblant directement les individus. Il peut en particulier être souligné une augmentation des pratiques d'exclusion et de discrimination observables dans différents espaces de la vie sociale, à l'instar par exemple des milieux universitaires, culturels et professionnels. Ces pratiques discriminatoires peuvent prendre la forme de l'éviction d'étudiants d'un groupe de discussion universitaire sur une messagerie en ligne, de l'appel au boycott d'artistes, ou encore de la mise en cause de chercheurs en raison

(1) *Rapport sur les chiffres de l'antisémitisme en France en 2024*, op. cit., p. 38.

de leur religion réelle ou supposée⁽¹⁾. Elles sont le signe d'une tendance à la banalisation d'un antisémitisme discriminatoire.

De nouvelles formes de contestation de la Shoah se développent également, consistant en son détournement mémoriel et sa banalisation. Ces expressions de contournement permettent de rendre moralement acceptable l'hostilité de la société à l'égard des Juifs dans leur ensemble.

Par ailleurs, l'antisémitisme contemporain se nourrit de la désinformation et du complotisme. Les préjugés antisémites sont aujourd'hui largement diffusés sur les réseaux sociaux et touchent une population de plus en plus jeune et davantage soumise à des « fake news »⁽²⁾. À cet égard, il peut être relevé qu'après le 7 octobre 2023, les réseaux sociaux ont été utilisés comme un « *espace privilégié de déferlement antisémite* »⁽³⁾, l'historien Günther Jikeli ayant même souligné que ces événements avaient provoqué « *un changement profond dans les récits mondiaux et [...] déclenché une escalade préoccupante de l'antisémitisme en ligne* »⁽⁴⁾.

Enfin, il existe également un lien direct entre l'aggravation du conflit israélo-palestinien et l'augmentation, depuis le début des années 2000, des actes à caractère antisémite. Comme le relève le rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme « *les Français juifs sont ainsi régulièrement assimilés aux Israéliens ou à l'État d'Israël, justifiant aussi bien des agressions contre des biens que contre des personnes que des discours qui attisent les tensions ou encouragent les confusions* »⁽⁵⁾. C'est ainsi qu'en 2025, près d'un quart des actes antisémites commis à l'encontre des Français juifs sont explicitement en lien avec la Palestine⁽⁶⁾.

Or, la rhétorique qui tente de justifier un rejet de l'État d'Israël alimente les discours de haine à l'encontre de la population juive dans son ensemble, et s'assimile donc à un discours antisémite.

C'est la raison pour laquelle la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par les 31 États membres de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA)⁽⁷⁾ le 26 mai 2016 prévoit que « *l'antisémitisme peut se manifester par des attaques à l'encontre de l'État d'Israël lorsqu'il est perçu comme une communauté juive* ».

(1) Ces exemples ont été évoqués par la DILCRAH, lors de son audition du 7 janvier 2026.

(2) Cette expression désignant les fausses informations véhiculées notamment sur les réseaux sociaux et diffusées au plus grand nombre sans travail critique de vérification et de croisement des sources.

(3) Rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme, op. cit., p. 31.

(4) « *Online antisemitism before and after octobre 7* » (2024 Datathon Machine learning competition), The Official ISCA Pdcast, Gunther Jikeli, cité dans le rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme, op. cit., p. 31.

(5) Rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme, op. cit., p. 32.

(6) Selon le Crif, lors de son audition du 6 janvier 2026.

(7) Pour the International Holocaust Remembrance Alliance.

La définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA

Cette définition non contraignante a été adoptée le 26 mai 2016 et est reproduite, ainsi que les exemples qui l'illustrent, ci-dessous :

« L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs qui peut se manifester par une haine à leur égard. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme visent des individus juifs ou non et/ou leurs biens, des institutions communautaires et des lieux de culte.

Les exemples suivants, destinés à guider le travail de l'IHRA, illustrent cette définition:

L'antisémitisme peut se manifester par des attaques à l'encontre de l'État d'Israël lorsqu'il est perçu comme une collectivité juive. Cependant, critiquer Israël comme on critiquerait tout autre État ne peut pas être considéré comme de l'antisémitisme. L'antisémitisme consiste souvent à accuser les Juifs de conspirer contre l'humanité et, ce faisant, à les tenir responsables de «tous les problèmes du monde». Il s'exprime à l'oral, à l'écrit, de façon graphique ou par des actions, et fait appel à des stéréotypes inquiétants et à des traits de caractère péjoratifs.

Parmi les exemples contemporains d'antisémitisme dans la vie publique, les médias, les écoles, le lieu de travail et la sphère religieuse, on peut citer, en fonction du contexte et de façon non exhaustive :

– l'appel au meurtre ou à l'agression de Juifs, la participation à ces agissements ou leur justification au nom d'une idéologie radicale ou d'une vision extrémiste de la religion ;

– la production d'affirmations fallacieuses, déshumanisantes, diabolisantes ou stéréotypées sur les Juifs ou le pouvoir des Juifs en tant que collectif comme notamment, mais pas uniquement, le mythe d'un complot juif ou d'un contrôle des médias, de l'économie, des pouvoirs publics ou d'autres institutions par les Juifs ;

– le reproche fait au peuple juif dans son ensemble d'être responsable d'actes, réels ou imaginaires, commis par un seul individu ou groupe juif, ou même d'actes commis par des personnes non juives ;

– la négation des faits, de l'ampleur, des procédés (comme les chambres à gaz) ou du caractère intentionnel du génocide du peuple juif perpétré par l'Allemagne nationale-socialiste et ses soutiens et complices pendant la Seconde Guerre mondiale (l'Holocauste) ;

– le reproche fait au peuple juif ou à l'État d'Israël d'avoir inventé ou d'exagérer l'Holocauste ;

– le reproche fait aux citoyens juifs de servir davantage Israël ou les priorités supposés des Juifs à l'échelle mondiale que les intérêts de leur propre pays ;

– le refus du droit à l'autodétermination des Juifs, en affirmant par exemple que l'existence de l'État d'Israël est le fruit d'une entreprise raciste ;

– le traitement inégalitaire de l'État d'Israël, à qui l'on demande d'adopter des comportements qui ne sont ni attendus ni exigés de tout autre État démocratique ;

– l'utilisation de symboles et d'images associés à l'antisémitisme traditionnel (comme l'affirmation selon laquelle les Juifs auraient tué Jésus ou pratiqueraient des sacrifices humains) pour caractériser Israël et les Israéliens ;

– l'établissement de comparaisons entre la politique israélienne contemporaine et celle des Nazis ;

– l’idée selon laquelle les Juifs seraient collectivement responsables des actions de l’État d’Israël.

Un acte antisémite est une infraction lorsqu’il est qualifié ainsi par la loi (c’est le cas, par exemple, du déni de l’existence de l’Holocauste ou de la diffusion de contenus antisémites dans certains pays).

Une infraction est qualifiée d’antisémite lorsque les victimes ou les biens touchés (comme des bâtiments, des écoles, des lieux de culte et des cimetières) sont ciblés parce qu’ils sont juifs ou relatifs aux Juifs, ou perçus comme tels.

La discrimination à caractère antisémite est le fait de refuser à des Juifs des possibilités ou des services ouverts à d’autres. Elle est illégale dans de nombreux pays. »

L’Assemblée nationale a adopté, le 3 décembre 2019, une résolution visant à lutter contre l’antisémitisme afin d’approuver cette définition ⁽¹⁾.

Le Sénat a également approuvé cette définition en adoptant une résolution portant sur la lutte contre toutes les formes d’antisémitisme le 5 octobre 2021.

Cette définition a inspiré la rédaction de la présente proposition de loi afin d’adapter les outils juridiques existants aux formes contemporaines de l’antisémitisme.

II. LE DÉVELOPPEMENT INQUIÉTANT DES PRÉJUGÉS ET DISCRIMINATIONS ANTISÉMITES PARMI LES JEUNES GÉNÉRATIONS

L’étude des tendances en matière d’antisémitisme met en évidence le rajeunissement significatif des auteurs d’actes à caractère antisémite. Il peut ainsi être observé un enracinement de préjugés à caractère antisémite au sein de la jeune génération, âgée de moins de 35 ans ⁽²⁾.

Parallèlement, les auteurs comme les victimes d’actes antisémites semblent être de plus en plus jeunes, ce qu’illustre de manière dramatique la récente condamnation de trois mineurs, âgés de 13 à 14 ans, pour le viol à caractère antisémite d’une jeune fille âgée de 12 ans à Courbevoie, commis en juin 2024. Dans cette affaire, le tribunal a estimé que l’un des auteurs des faits « *nourrissait à l’égard de la confession juive une haine profonde, notamment au travers du conflit israélo-palestinien* » ⁽³⁾.

(1) Résolution, adoptée par l’Assemblée nationale, visant à lutter contre l’antisémitisme le 3 décembre 2019, n° 361.

(2) Rapport des assises de lutte contre l’antisémitisme, op. cit., p. 31.

(3) « Viol à caractère antisémite à Courbevoie : l’un des trois mineurs condamnés fait appel », article du Monde publié le 24 juin 2025.

L'imprégnation de stéréotypes antisémites au sein de la jeune génération : une tendance confirmée par de récentes enquêtes d'opinion

Comme le met en évidence une enquête sur l'antisémitisme en France de 2024 ⁽¹⁾, l'« indice de pénétration » des préjugés antisémites pour les personnes âgées de moins de 35 ans est de 23,3 % contre 15,1 % chez les 35-54 ans et 16,5 % parmi les 65 ans et plus. Cet indice se situe bien au-delà de la moyenne mesurée à 17,2 %.

Un sondage mené en septembre 2025 pour le Conseil représentatif des institutions juives de France (Crif) ⁽²⁾ auprès d'un échantillon de 1 000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, révèle que 21 % des personnes interrogées déclarent avoir le sentiment qu'il est justifié de prendre à partie des Français juifs du fait de leur soutien supposé ou réel au gouvernement israélien. **Cette proportion atteint 31 % parmi les 18-24 ans.** Ces résultats traduisent une évolution profonde des normes sociales, de tels niveaux d'adhésion apparaissant inconcevables il y a encore trente ans. L'enquête identifie par ailleurs comme principale cause de l'antisémitisme le rejet et la haine d'Israël, cités par 52 % des répondants.

Le baromètre de novembre 2025 du Crif confirme cette tendance ⁽³⁾. Selon cette enquête, 80 % des personnes interrogées estiment que l'antisémitisme est répandu sur les réseaux sociaux. **Par ailleurs, 49 % considèrent que l'action des pouvoirs publics n'est actuellement pas suffisante, tandis que 69 % jugent que les peines prononcées sont soit insuffisamment sévères, soit insuffisamment appliquées.** 81 % des Français estiment que l'État doit agir plus fermement contre l'antisémitisme.

La diffusion en ligne de la haine antisémite constitue un facteur déterminant de cette évolution. Les réseaux sociaux apparaissent comme des espaces privilégiés de propagation et de banalisation des discours antisémites, favorisant leur diffusion rapide et leur appropriation par les plus jeunes.

III. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER L'ARSENAL JURIDIQUE AUX NOUVELLES FORMES DE L'ANTISÉMITISME

Les mutations des formes de l'antisémitisme contemporain nécessitent une adaptation de nos outils juridiques.

En premier lieu, face à la recrudescence et à la banalisation des discours à caractère antisémite, il est indispensable de faire preuve de « pédagogie juridique » pour mieux délimiter les contours de l'interdit pénal ⁽⁴⁾. En effet, pour échapper à la

(1) *Radiographie de l'antisémitisme en France, édition 2024, enquête American Jewish Committee (AJC) et Fondation pour l'innovation politique (Fondapol), octobre 2024, p. 23.*

(2) *Sondage Ifop pour le Crif, « Le regard des Français sur la reconnaissance d'un État palestinien et l'antisémitisme », 18 septembre 2025, p. 8.*

(3) *Sondage Ipsos Bva pour le Crif, « Le regard des Français sur l'antisémitisme », 12 novembre 2025.*

(4) *Rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme, op. cit., p. 65.*

répression, le discours se transforme : parfois moins explicite, l'antisémitisme contemporain est véhiculé sous forme d'insinuation, de sorte à entretenir de manière insidieuse des stéréotypes.

Cette pédagogie passe par l'actualisation des délits existants, notamment de ceux réprimant la provocation à des actes de terrorisme et l'apologie du terrorisme, en intégrant dans la loi l'interprétation qui en a été faite par la jurisprudence.

C'est la raison pour laquelle **l'article 1^{er} de la présente proposition de loi** prévoit de clarifier le champ d'application des délits existants en pénalisant toutes les formes de discours déguisés qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme et ceux qui font l'apologie de ces actes en tentant de les banaliser, d'en minorer la portée, ou de présenter leurs auteurs sous un jour favorable.

En deuxième lieu, comme cela a déjà été souligné, l'antisémitisme contemporain se nourrit de la rhétorique appelant à détruire l'État d'Israël. Si les anciens stéréotypes antisémites persistent, ils sont désormais véhiculés au travers de nouvelles formes d'expression, notamment au sein de discours se présentant comme politiques mais justifiant une « détestation » de l'État d'Israël et « *l'idée selon laquelle les Juifs seraient collectivement responsables des actions de l'État hébreu* » ⁽¹⁾. Ainsi, cette forme contemporaine de l'antisémitisme se caractérise par une critique non plus circonstancielle mais ontologique de l'État d'Israël, notamment à travers des appels à sa destruction ou à son effacement. Or, comme cela a été souligné lors des auditions menées par votre rapporteure, au sein de l'espace public, l'État d'Israël ne constitue ni un concept abstrait ni un choix individuel, mais un fait social lié à l'existence collective du peuple juif ⁽²⁾.

C'est également ce que met en évidence le rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme ⁽³⁾ qui préconise d' « *adapter la réponse pénale aux manifestations contemporaines des expressions à caractère antisémite pour sanctionner en particulier le détournement de la critique du sionisme à des fins antisémites* ».

Pour répondre à cette recommandation, l'article 2 de la présente proposition de loi dresse les contours d'une frontière démocratique entre la critique politique, qui relève de la liberté d'expression, et l'élimination d'un État, qui ne peut que s'apparenter à un appel à la haine. Il crée ainsi un nouveau délit afin de réprimer les appels à la disparition d'un État.

Mais l'existence d'incriminations ne saurait suffire si la lutte contre l'antisémitisme n'est pas menée devant les tribunaux. En la matière, il faut souligner l'importance du rôle mené par les associations de lutte contre le racisme et d'assistance aux victimes de discrimination. Celles-ci proposent un

(1) Ibid., p. 67.

(2) Ce qui a notamment été souligné par Mme Simone Rodan Benzaquen, l'ancienne directrice générale de l'American Jewish Committee (AJC) Europe, lors de son audition du 6 janvier 2026.

(3) Ibid., p. 65.

accompagnement précieux aux victimes d'actes antisémites, mais peuvent également, lorsque ces victimes n'en ont plus la force, exercer les droits reconnus à la partie civile dans le champ défini par le code de procédure pénale. Sur ce point, afin de faciliter le travail des associations, **l'article 3 de la proposition de loi** transcrit la proposition issue des assises de lutte contre l'antisémitisme ⁽¹⁾ d'étendre la possibilité pour ces associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour toutes les infractions commises avec la circonstance aggravante prévue à l'article 132-76 du code pénal.

Enfin, dans un contexte marqué par la mutation des formes de l'antisémitisme, **l'article 4 de la proposition de loi** précise le champ d'application du délit de contestation de la Shoah prévu au premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en consacrant l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite. La jurisprudence de la Cour de cassation permet en effet d'appréhender les propos négationnistes ou révisionnistes qui, progressivement, ont été formulés de manière de moins en moins directe afin d'échapper à l'incrimination pénale. Dès lors, il apparaît nécessaire d'inscrire dans la loi le fait que la minoration ou la banalisation des crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale participent de l'entreprise de contestation de ces crimes, et sont, de fait, l'expression de l'antisémitisme.

*

* *

(1) *Ibid*, p. 75.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

D'une part, l'article 1^{er} **renforce la répression des faits de provocation à des actes de terrorisme ou d'apologie publique de ces actes** en précisant et en étendant le périmètre de ces infractions.

En premier lieu, il étend le champ d'application du délit de provocation à des actes de terrorisme prévu à l'article 421-2-5 du code pénal en punissant la provocation indirecte à ces actes.

En deuxième lieu, il renforce la répression de l'apologie et de l'incitation à des actes de terrorisme en prévoyant deux délits autonomes réprimant les propos publics présentant les actes de terrorisme comme une légitime résistance et l'incitation à porter un jugement favorable sur de tels actes ou sur leurs auteurs.

En troisième lieu, il crée un nouveau délit sanctionnant le fait de minorer, relativiser ou banaliser publiquement des actes terroristes ou le danger représenté par les auteurs de ces actes d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

D'autre part, l'article 1^{er} **étend les motifs de la fermeture administrative des lieux de culte** prévue à l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure pour autoriser le préfet à prononcer la fermeture du lieu de culte dans lequel sont tenus des propos susceptibles de constituer l'une des nouvelles infractions créées, relevant de l'apologie du terrorisme.

Il est ainsi prévu la possibilité pour l'autorité administrative de prononcer la fermeture des lieux de culte dans les nouvelles hypothèses suivantes :

- lorsque les propos qui y sont tenus, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent présentent les actes terroristes comme une légitime résistance à un État ;

- ou qu'ils incitent publiquement à porter sur les actes terroristes ou leurs auteurs un jugement favorable ;

– ou encore qu’ils minorent, relativisent ou banalisent des actes terroristes ou relativisent le danger représenté par les auteurs de ces actes.

Enfin, l’article 1^{er} modifie l’article 711-1 du code pénal pour prévoir l’application des dispositions de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 421-2-5 du code pénal réprimant la provocation à des actes de terrorisme et l’apologie publique de ces actes a été créé par l’article 5 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Cette disposition n’a pas fait l’objet de modification ultérieure.

L’article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure a été modifié par l’article 3 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement pour prévoir la fermeture des locaux dépendant d’un lieu de culte qui seraient utilisés pour faire échec à l’exécution de la mesure de fermeture administrative ordonnée. Cette disposition a ensuite fait l’objet d’une clarification rédactionnelle par l’article 87 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de réécriture de l’article 1^{er} reprenant les préconisations du Conseil d’État dans son avis rendu le 22 mai 2025 au sujet de la proposition de loi, mais supprimant les mesures de coordination destinées à assurer l’application de ces dispositions en outre-mer et permettant d’harmoniser la rédaction de l’article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure avec celle de l’article 421-2-5 du code pénal tel que modifié.

I. L’ÉTAT DU DROIT

A. LES INFRACTIONS EXISTANTES DE PROVOCATION À DES ACTES DE TERRORISME ET D’APOLOGIE PUBLIQUE DU TERRORISME

1. Historique de l’introduction de ces infractions en droit pénal

Les délits de provocation à la commission d’infractions et d’apologie publique d’actes constituant des infractions figuraient **initialement au sein de l’article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse**.

Cet article, hérité de la loi du 12 décembre 1893, qui constitue l’une des trois lois visant à réprimer le mouvement anarchiste ⁽¹⁾, comportait plusieurs dispositions

(1) Ces lois étaient présentées par leurs opposants comme des « lois scélérates » (voir le commentaire publié aux cahiers de la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 du Conseil constitutionnel, pp. 1 et 2).

réprimant au titre des délits de presse les **infractions de provocation aux crimes et aux délits**.

La **provocation directe à des actes de terrorisme et l'apologie de ces actes** étaient sanctionnées quant à elles par le sixième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 ⁽¹⁾. Ces dispositions, introduites par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, réprimaient uniquement la provocation et l'apologie publique, c'est-à-dire commises par l'un des moyens énumérés à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 ⁽²⁾.

Comme le relève le commentaire aux cahiers de la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 du Conseil constitutionnel ⁽³⁾, l'introduction dans la loi de la presse de ces délits a fait l'objet de débats nourris, qui permettent d'éclairer l'intention du législateur de l'époque. Alors qu'il était initialement envisagé d'interdire la publication des communiqués de presse des organisations terroristes, c'est finalement la création d'une **infraction réprimant la seule apologie du terrorisme** qui a été retenue, et ce afin de ne pas porter une atteinte excessive à la liberté de la presse. L'apologie du terrorisme était en effet présentée comme un *« dispositif minimum touchant la manifestation la plus scandaleuse de l'écho "médiatique" du terrorisme qu'est l'apologie du crime terroriste, c'est-à-dire la glorification de l'acte ou le fait de le justifier avec indulgence »* ⁽⁴⁾.

Ainsi insérés dans la loi de la presse, les délits de provocation et d'apologie du terrorisme étaient soumis, non pas aux règles ordinaires du code de procédure pénale, mais au régime procédural de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

L'application du **régime spécifique du droit de la presse** à ces délits présentait plusieurs écueils de nature à amoindrir l'efficacité de la répression de ces infractions ⁽⁵⁾, notamment en raison de la brièveté des délais de prescription applicables à ces délits ⁽⁶⁾ de l'impossibilité de recourir aux procédures de

(1) L'alinéa 6 de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012, en vigueur du 8 août 2012 au 15 novembre 2014, prévoyait ainsi : « Seront punis des peines prévues par l'alinéa 1^{er} [NB : à savoir, cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende] ceux qui, par les mêmes moyens, auront provoqué directement aux actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou qui en auront fait l'apologie ».

(2) Il s'agit de l'un des moyens suivants : « soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ».

(3) Commentaire aux cahiers de la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 du Conseil constitutionnel, p. 2.

(4) Rapport n° 457 (Sénat – 1985-1986) de Paul Masson, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juillet 1986, p. 34, cité dans le commentaire de la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 du Conseil constitutionnel, p. 2).

(5) Voir l'étude d'impact sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, pp. 43 à 46.

(6) Le délai de prescription prévu par l'article 65-3 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse était d'un an en matière d'apologie du terrorisme. Il s'agissait d'un délai dérogatoire en matière de droit de la presse, qui avait été porté de trois mois à un an en cette matière par la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

comparution immédiate et de convocation par procès-verbal, ou encore de l'exclusion des techniques spéciales d'enquête.

Les spécificités du régime procédural des infractions de presse

Les infractions prévues dans la loi du 29 juillet 1881 bénéficient d'un régime procédural spécifique et dérogatoire du droit commun. Ces spécificités se justifient au regard de **l'atteinte portée à la liberté d'expression par l'existence de ces délits de presse**. Elles concernent notamment les règles de poursuite et de répression suivantes :

- Des délais de prescription abrégés de trois mois ou d'un an pour certains délits ⁽¹⁾, en application de l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 ;
- Des limites à la possibilité de requalifier les faits : la qualification des faits est fixée par l'acte de poursuite, conformément aux articles 50 et 53 de la loi du 29 juillet 1881 ;
- L'exclusion de certains modes de poursuite : le premier alinéa de l'article 397-6 du CPP prévoit ainsi que les procédures de convocation par procès-verbal, de comparution immédiate et de comparution différée ne sont pas applicables en matière de délits de presse et l'article 495-16 du même code exclut le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ;
- L'instauration d'un régime de responsabilité « en cascade » en vertu duquel par principe ce sont le directeur de la publication ou l'éditeur qui engagent leur responsabilité de plein droit et ce n'est qu'à défaut que la responsabilité des auteurs, puis des imprimeurs, et enfin des vendeurs, distributeurs et afficheurs, peut être recherchée (en application de l'article 42 de la loi du 29 juillet 1881) ;
- Des spécificités quant aux peines encourues : à titre d'exemple, la peine de confiscation n'est pas obligatoirement encourue pour les délits de presse (article 131-21 du code pénal).

Ces spécificités procédurales tendent toutefois à s'estomper à la faveur d'un **mouvement de « déspecialisation »** qui a remis en cause certaines de ces règles dérogatoires ⁽²⁾.

Ainsi, à titre d'exemple, le législateur a progressivement permis le recours à certaines procédures rapides de jugement pour certains délits de presse ⁽³⁾. Plus récemment, la proposition de loi visant à renforcer la réponse pénale contre les infractions à caractère raciste ou antisémite, n° 1727 (16^{ème} législature), a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 mars 2024. L'article 1^{er} de cette proposition de loi modifie l'article 465 du code de procédure pénale pour prévoir la faculté de décerner un mandat de dépôt ou d'arrêt à l'encontre d'une personne prévenue pour certains délits de presse.

C'est la raison pour laquelle l'article 5 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le

(1) Il s'agit des délits prévus par les articles 24, 24 bis, les deuxième et troisième alinéas de l'article 32 et les troisième et quatrième alinéas de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

(2) Voir le commentaire publié aux cahiers de la décision n° 2024-1088 QPC du 17 mai 2024 du Conseil constitutionnel, p. 5.

(3) La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a modifié l'article 397-6 du code de procédure pénale afin de rendre la procédure de comparution immédiate applicable aux délits prévus par les articles 24 et 24 bis ainsi qu'aux troisième et quatrième alinéas de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

terrorisme a **transféré les infractions de provocation au terrorisme et d'apologie du terrorisme à l'article 421-2-5 du code pénal**. Comme le soulignait l'exposé des motifs du projet de loi, l'insertion de ces délits dans le code pénal devait permettre *« d'améliorer l'efficacité de la répression [dans le domaine de la propagande terroriste] et en considération du fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce de réprimer des abus de la liberté d'expression mais de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine des actes terroristes »*⁽¹⁾. Ces infractions sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, les peines étant portées à sept ans et à 100 000 euros lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne⁽²⁾.

Le transfert de ces infractions dans le code pénal permet l'application à ces délits des règles de procédure et de poursuite spécifiques au terrorisme prévues aux articles 706-16 et suivants du code de procédure pénale. Le régime dérogatoire relatif à la garde à vue⁽³⁾, aux perquisitions nocturnes⁽⁴⁾, à l'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT)⁽⁵⁾ et à la prescription⁽⁶⁾ est cependant exclu en matière de provocation et d'apologie du terrorisme.

2. Présentation des infractions de provocation à des actes de terrorisme et d'apologie publique de ces actes

Désormais prévues à l'article 421-2-5 du code pénal, les infractions de provocation à des actes de terrorisme et d'apologie publique de tels actes se distinguent par leurs éléments constitutifs.

a. Les éléments constitutifs du délit de provocation directe à des actes de terrorisme

L'acte de provocation punissable se définit comme *« une manœuvre consciente qui a pour but de surexciter les esprits et de créer la mentalité qui appelle à l'infraction »*. Il comprend ainsi en lui-même **tout acte d'exhortation** à la commission d'une infraction⁽⁷⁾.

La définition du délit de provocation au terrorisme a été modifiée à la faveur de son transfert au sein du code pénal.

(1) Exposé des motifs du projet de loi déposé le 9 juillet 2014 devant l'Assemblée nationale.

(2) Article 421-2-5 du code pénal.

(3) En application de l'article 706-24-1 du code de procédure pénale.

(4) Ibid.

(5) Article 706-25-4 du même code.

(6) Articles 8 et 706-25-1 du même code : le délai de prescription est celui de droit commun, soit six ans, et non celui de vingt ans applicable aux actes terroristes.

(7) Voir le jugement du tribunal correctionnel de Paris, 15 avril 1986, RSC 1987, cité dans le Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, « Cybercriminalité », janvier 2020 (actualisation : mars 2024), Frédéric Chopin, parag. 158.

En effet, lorsqu'elle était prévue à l'article 24 de la loi de 1881, cette infraction n'était susceptible d'être constituée qu'en cas de provocation publique et directe aux actes de terrorisme. Lors de l'adoption de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, **le critère de publicité de la provocation a été abandonné**, sur initiative du rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Cette extension du champ d'application du délit de provocation au terrorisme devait permettre « *de sanctionner les propos tenus soit dans des cercles de réunion privés, par exemple dans le cadre de prêches formulés dans des lieux non ouverts au public, soit sur des forums Internet privés ou des réseaux sociaux dont l'accès n'est pas public* » ⁽¹⁾.

En revanche, la condition tenant au **caractère direct de la provocation** a été maintenue. Pour être constitué, le délit de provocation directe à des actes de terrorisme doit consister en une exhortation directe à commettre des crimes ou des délits matériellement déterminés et constituant un acte de terrorisme, tel que défini par les articles 421-1 à 421-8 du code pénal. L'infraction est caractérisée quand bien même la provocation n'aurait pas été suivie d'effet.

Le caractère direct de la provocation implique ainsi que les propos ou les écrits visent à inciter à la commission de certains crimes ou délits spécifiés et constituant des actes de terrorisme, en précisant explicitement ces derniers. **La provocation indirecte n'est quant à elle pas punissable** et pourrait se définir, par opposition, comme l'acte qui tend à « *susciter non pas l'entreprise criminelle mais un mouvement d'opinion de nature à créer à son tour un état d'esprit susceptible de permettre la naissance de l'entreprise criminelle* » ⁽²⁾. En ce sens, la provocation indirecte n'a pas pour objet d'inciter à la commission d'infractions déterminées mais à créer un climat particulier.

Pour autant, **la jurisprudence admet de longue date que la provocation peut n'être qu'implicite**, notamment en matière de provocation à la haine, en estimant que le délit est constitué dès lors que le propos « *contient, même sous une forme implicite, [un] appel ou [une] exhortation à la haine, à la discrimination ou à la violence* » ⁽³⁾. Cette position « *se justifie dès lors que rares sont les propos qui appellent clairement à la haine contre telle ou telle communauté et que beaucoup*

(1) Rapport n° 2173 (Assemblée nationale XIV^{ème} législature) de M. Sébastien Pietrasanta, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 22 juillet 2014, p. 25.

(2) L. Huguenev, *Revue de science criminelle*, 1954, p. 763, obs. sur cass. crim., 25 février 1954, *Jurisqueleur. Communication*, fasc. 124, cité dans « La provocation à des actes de terrorisme et leur apologie », Jacques-Henri Robert, *Jurisqueleur Communication*, fasc. 92, parag. 19 (première publication : 15 décembre 2021).

(3) Voir notamment les arrêts suivants de la chambre criminelle de la Cour de cassation : cass. crim., 9 janvier 2018, n° 16-87.540 et n° 17-80.491, cass. crim., 23 mai 2018, n° 17-82.896, cass. crim., 4 juin 2019, n° 18-82.742, cass. crim., 26 novembre 2019, n° 19-80.782, cass. crim., 16 mars 2021, n° 20-83.325, cass. crim., 19 décembre 2023, n° 22-87.200.

plus fréquents sont ceux qui, en imputant certains faits à certaines communautés, conduisent à percevoir ces dernières comme “indésirables” et “à rejeter” » ⁽¹⁾.

Il existe d'autres infractions de provocation directe dans le code pénal réprimant notamment la provocation directe à un attroupement armé ⁽²⁾, à la rébellion ⁽³⁾, à commettre des crimes de trahison ou d'espionnage ⁽⁴⁾ ou encore à commettre un génocide ⁽⁵⁾. De même, l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ne punit que la provocation directe à commettre certains crimes ou délits ⁽⁶⁾.

Dans certains cas, le caractère direct de la provocation n'est pas exigé comme une condition de la répression, et notamment pour les faits de provocation à abandonner ou à s'abstenir de suivre un traitement médical ou d'adopter des pratiques dangereuses pour la santé ⁽⁷⁾, de provocation à la désobéissance des militaires ⁽⁸⁾, à s'armer contre l'État ou une population ⁽⁹⁾, au suicide ⁽¹⁰⁾, ou encore la provocation non publique à la discrimination, à la haine ou à la violence ⁽¹¹⁾.

Certains auteurs de doctrine considèrent que **l'apologie constitue une forme de provocation indirecte** en ce qu'elle consiste en une forme d'incitation indistincte à n'importe quel acte de terrorisme ⁽¹²⁾.

b. Les éléments constitutifs du délit d'apologie publique d'actes de terrorisme

À la différence du délit de provocation directe à des actes de terrorisme, l'infraction d'apologie publique de tels actes nécessite, pour être caractérisée, de revêtir un **caractère public**.

Ce caractère de publicité était déjà requis lorsque l'infraction était prévue au sein de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 et a donc été maintenu lors du transfert de celle-ci au sein du code pénal.

(1) Rapport sur l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 26 novembre 2019, n° 19-80.782.

(2) Article 431-6 du code pénal.

(3) Article 433-10 du même code.

(4) Article 411-11 du même code.

(5) Article 211-2 du même code.

(6) Article 24 de la loi du 29 juillet 1881.

(7) Article 223-1-2 du code pénal.

(8) Article 413-3 du même code.

(9) Article 412-8 du même code.

(10) Article 223-13 du même code.

(11) Article R. 625-7 du même code.

(12) « La provocation à des actes de terrorisme et leur apologie », Jacques-Henri Robert, *Jurisqueur Communication*, fasc. 92, (première publication : 15 décembre 2021).

Le maintien de cette condition a été justifié « *car l'apologie présente une dangerosité moindre en ce qu'elle n'incite pas directement à commettre une infraction* » ⁽¹⁾ et consiste en « *l'expression d'une opinion* » ⁽²⁾.

La condition de publicité requiert la caractérisation d'un moyen d'expression particulier, défini par l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881. Pour faciliter l'appréciation de cette condition, la jurisprudence fait appel à la notion de communautés d'intérêts, en estimant que les propos tenus auprès de tiers non liés par cette communauté revêtent un caractère public ⁽³⁾. Ainsi, les propos apologétiques tenus dans le cadre d'une conversation privée ou au sein d'un groupe de personnes liées par une communauté d'intérêts ne sont pas punissables.

La jurisprudence définit le délit d'apologie publique d'actes de terrorisme comme consistant dans le fait « *d'inciter publiquement à porter sur ces infractions ou leurs auteurs un jugement favorable* » ⁽⁴⁾. L'apologie peut ainsi avoir pour objet **de justifier, d'excuser ou d'approuver un acte terroriste ou son auteur** et se distingue de la provocation car elle demeure punissable même lorsqu'il n'est pas appelé à la commission ou au renouvellement de l'infraction à caractère terroriste ⁽⁵⁾. Le délit est constitué dès lors que « *les propos [...] tendent à inciter autrui à porter un jugement favorable sur une infraction qualifiée de terroriste ou sur son auteur, même prononcés dans le cadre d'un débat d'intérêt général et se revendiquant comme participant d'un discours de nature politique* » ⁽⁶⁾.

À titre d'exemple, il a ainsi pu être considéré que le fait d'arborer une pancarte sur laquelle il est inscrit « je suis Charlie » d'un côté et « je suis Kouachi » de l'autre, lors d'un rassemblement en hommage aux victimes des attentats ayant frappé la France entre les 7 et 9 janvier 2015, consistait en une apologie d'actes de terrorisme, dès lors que « *le prévenu, par son comportement lors d'un rassemblement*

(1) Rapport n° 2173 (Assemblée nationale XIV^{ème} législature) de M. Sébastien Pietrasanta, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 22 juillet 2014, p. 25.

(2) Rapport n° 9 (Sénat 2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et Alain Richard, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 9 octobre 2014, p. 48.

(3) À titre d'exemple, les propos tenus en présence de membres de l'administration pénitentiaire dans leurs bureaux au moment de l'arrivée dans l'établissement revêtent un caractère public (cass. crim., 19 juin 2018, n° 17-87.087). Il en est de même pour les propos tenus dans un fourgon cellulaire s'adressant aux gendarmes composant l'escorte (cass. crim., 11 juillet 2017, n° 16-86.965). En revanche, la condition de publicité n'est pas remplie s'agissant de propos tenus par des militaires, liés par une communauté d'intérêts, dans une enceinte militaire et hors la présence de tiers, dès lors que l'intention du prévenu de les rendre publics dans ces circonstances n'est pas rapportée (cass. crim. 13 décembre 2017, n° 17-82.030).

(4) Cass. crim., 25 avril 2017, n° 16-83.331.

(5) Voir « La provocation à des actes de terrorisme et leur apologie », Jacques-Henri Robert, *Jurisclasser Communication*, fasc. 92, parag. 27 (première publication : 15 décembre 2021), ainsi que le commentaire de la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 du Conseil constitutionnel, p. 5.

(6) Cass. crim., 27 novembre 2018, n° 17-83.602 : la Cour de cassation admet le raisonnement de la cour d'appel en reconnaissant que le fait de « qualifier les terroristes de courageux et de gens qui se sont battus courageusement constitue une apologie des actes commis par ces terroristes, laquelle résulte de la glorification de l'acte mais aussi de la défense du terroriste ».

public, avait manifesté une égale considération pour des victimes d'actes de terrorisme et l'un de leurs auteurs à qui il s'identifiait » ⁽¹⁾.

L'apologie peut encore résulter de la valorisation de ces actes par exemple en les présentant comme une légitime résistance à l'oppression étatique. À titre d'illustration, la circulaire du garde des sceaux du 10 octobre 2013 donne pour instruction aux magistrats du ministère public de poursuivre sous la qualification d'apologie d'actes de terrorisme « *la tenue publique de propos vantant les attaques précitées, en les présentant comme une légitime résistance à Israël, ou la diffusion publique de message incitant à porter un jugement favorable sur le Hamas ou le Djihaad islamique, en raison des attaques qu'ils ont organisées* » ⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel a jugé que **le délit d'apologie publique des actes de terrorisme ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle**, estimant que les dispositions de l'article 421-2-5 du code pénal étaient conformes au principe de légalité des délits et des peines dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère équivoque et qu'elles sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire. Le Conseil a également relevé que l'atteinte portée à la liberté de communication et d'expression apparaissait nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle poursuivi, de prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions, dont participe l'objectif de lutte contre le terrorisme ⁽³⁾.

En revanche, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation sur ces dispositions en jugeant que l'article 421-2-5 du code pénal ne saurait réprimer le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme. Il a ainsi précisé que, si l'apologie publique d'actes de terrorisme favorise la large diffusion d'idées ou de propos dangereux, la détention des fichiers ou de documents apologétiques n'y participe qu'à la condition de donner lieu ensuite à une nouvelle diffusion publique. De même, il a relevé que ni l'adhésion du receleur à l'idéologie exprimée dans les fichiers ou documents apologétiques, ni la détention matérielle desdits fichiers ou documents ne sont susceptibles, à elles seules, d'établir l'existence d'une volonté de commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie. Le Conseil constitutionnel a déduit de l'ensemble de ces éléments que l'atteinte portée à la liberté d'expression et de communication par le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé, « *la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière de certains crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage ou crimes de guerre [...] ne constituent pas, [...] en [elles-mêmes], une apologie de comportements réprimés par la loi pénale. Dès lors, la négation, la minoration ou la banalisation de façon*

(1) Cass. crim., 25 avril 2017, n° 16-83.331.

(2) Circulaire du garde des Sceaux relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël, 10 octobre 2023, n° 2023/0062/A4.

(3) Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018.

(4) Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-845 QPC du 19 juin 2020.

outrancière de ces crimes ne peuvent, de manière générale, être réputées constituer par elles-mêmes un abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication portant atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers ⁽¹⁾ ».

Le Conseil constitutionnel distingue donc bien le délit d'apologie de celui de « négationnisme », dès lors qu' « *à la différence des faits d'apologie qui, par principe, valorisent des actes illicites, il n'en va pas forcément de même de la seule négation* » ⁽²⁾. Il en résulte que les propos tendant à la négation, la minoration ou la banalisation ne constituent pas nécessairement des abus de la liberté d'expression, ce qui justifie un contrôle strict au regard de l'atteinte susceptible d'y être portée.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a censuré l'infraction réprimant la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière de certains crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage ou crimes de guerre, lorsque cette négation, cette minoration ou cette banalisation constituent une incitation à la violence ou à la haine par référence à la prétendue race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ⁽³⁾. En effet, le Conseil constitutionnel a relevé l'absence de nécessité d'une telle infraction, dès lors que les faits étaient déjà susceptibles de constituer une provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, réprimée par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, le Conseil a également relevé que ces dispositions érigeaient la négation d'un crime en élément constitutif de l'infraction alors même que ce crime n'avait fait l'objet d'aucune reconnaissance judiciaire préalable. Il s'agissait ainsi d'imposer au juge « *pour établir les éléments constitutifs de l'infraction, de se prononcer sur l'existence d'un crime dont la négation, la minoration ou la banalisation est alléguée, alors même qu'il n'est pas saisi au fond de ce crime et qu'aucune juridiction ne s'est prononcée sur les faits dénoncés comme criminels* » ⁽⁵⁾. Or, selon le Conseil constitutionnel, il en résultait « *une incertitude sur la licéité d'actes ou de propos portant sur des faits susceptibles de faire l'objet de débats historiques qui ne satisfait pas à l'exigence de proportionnalité qui s'impose s'agissant de l'exercice de la liberté d'expression* » ⁽⁶⁾.

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

(2) Voir le commentaire aux cahiers de la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, parag. 20.

(3) Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

(4) Ibid., parag. 195.

(5) Ibid., parag. 196.

(6) Ibid., même parag.

B. LA FERMETURE ADMINISTRATIVE DES LIEUX DE CULTE

Issu de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) aménage la **possibilité pour le représentant de l'État dans le département ⁽¹⁾ de prononcer la fermeture administrative des lieux de culte.**

Les conditions de mise en œuvre de cette procédure sont encadrées :

– la fermeture d'un lieu de culte ne peut être prononcée que pour les finalités prévues par la loi, à savoir « *aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* » ;

– la décision ne peut concerner que les lieux dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes ;

– la durée de la fermeture prononcée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et ne peut excéder six mois.

De plus, la décision de fermeture d'un lieu de culte est prononcée par arrêté motivé à l'issue d'une procédure contradictoire prévue aux articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration.

L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution minimal de 48 heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office.

Ce délai est destiné à permettre à toute personne y ayant un intérêt de saisir le tribunal administratif pour contester la décision selon la forme du référé-liberté prévu à l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA) ⁽²⁾. Le troisième alinéa de l'article L. 227-1 du CJA prévoit les conditions dans lesquelles la saisine de la juridiction administrative suspend la décision de fermeture du lieu de culte :

- si le juge informe les parties qu'il ne tiendra pas d'audience publique ⁽³⁾, la décision de fermeture du lieu de culte est suspendue jusqu'à cette décision ;

- si le juge décide de tenir une audience publique, l'exécution de la mesure est suspendue jusqu'à la décision du juge sur le référé, laquelle doit intervenir dans les 48 heures.

(1) Ou, à Paris, pour le préfet de police.

(2) Selon la circulaire du garde des Sceaux du 16 novembre 2017 de présentation des dispositions de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, n° JUSD1732218C, p. 2.

(3) Sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de la justice administrative qui dispense le juge d'organiser une audience publique « lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée ».

La violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte constitue un délit puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende ⁽¹⁾. Comme le précise une circulaire du garde des Sceaux ⁽²⁾, « *les poursuites ne pourront être envisagées sur ce fondement qu'à l'expiration [des] délais [qui permettent à l'administration de procéder à l'exécution forcée de la décision administrative], dont la durée maximale ne peut excéder 96 heures* ». En effet, « *l'infraction n'apparaît constituée qu'à l'issue d'un délai suffisant lui permettant de procéder à la fermeture* » ⁽³⁾.

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution les dispositions de l'article L. 227-1 du CSI, en estimant qu'elles assuraient « *une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes* » ⁽⁴⁾. Le Conseil en a conclu que ces dispositions ne méconnaissent aucun droit ou liberté garanti par la Constitution.

Selon la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPJ) du Ministère de l'Intérieur, environ deux tiers des mesures de police administratives ordonnant la fermeture de lieux de culte ou la dissolution d'associations sont fondées sur la tenue de propos, idées ou théories à caractère antisémite ⁽⁵⁾.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

— En premier lieu, l'article 1^{er} de la proposition de loi étend le champ d'application du délit de provocation à des actes de terrorisme en prévoyant la pénalisation de la provocation indirecte. Il modifie ainsi l'article 421-2-5 du code pénal pour **punir la provocation faite indirectement à des actes de terrorisme**.

S'inspirant de l'interprétation jurisprudentielle en matière de provocation à la haine ou à la discrimination, cette modification vise à préciser le périmètre d'application du délit en punissant les propos qui, même implicitement, comporteraient une forme d'incitation à la commission d'actes de terrorisme.

S'il existe déjà des délits de provocation pour lesquels le caractère direct ou indirect est indifférent, il est fait le choix de maintenir ce caractère comme un élément constitutif du délit de provocation à des actes de terrorisme, afin de souligner

(1) Article L. 227-2 du code de la justice administrative.

(2) Circulaire du garde des sceaux relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël, 10 octobre 2023, n° 2023/0062/A4, p. 2.

(3) Ibid.

(4) Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, parag. 43.

(5) Audition de la DLPJ du 7 janvier 2026. Pour l'année dernière, cela concernerait 45 dissolutions d'associations sur un total de 57 et 12 fermetures de lieux de culte sur un total de 19, qui sont motivées par des propos à caractère antisémite.

l'évolution législative proposée. L'infraction sera ainsi constituée en cas de provocation directe ou de provocation indirecte à la commission d'actes de terrorisme.

– En deuxième lieu, l'article 1^{er} crée trois nouvelles infractions au sein de l'article 421-2-5 du code pénal :

- un délit réprimant le fait de **tenir publiquement des propos présentant des actes de terrorisme comme une légitime résistance** des mêmes peines que celles encourues en matière de provocation ou d'apologie du terrorisme ⁽¹⁾, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ;

- un délit d'**incitation publique à porter sur des actes de terrorisme ou sur leurs auteurs un jugement favorable**, réprimé des mêmes peines ;

- et un délit punissant le fait, publiquement, de **minorer, relativiser, ou banaliser les actes de terrorisme** ou de **relativiser le danger représenté par leurs auteurs**, d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

L'inscription dans la loi des deux premières infractions permet de consacrer l'interprétation jurisprudentielle de la Cour de cassation en matière d'apologie du terrorisme. La haute juridiction a en effet précisé les éléments constitutifs de ce délit qu'elle a défini comme le fait « *d'inciter publiquement à porter sur [l]es infractions [NB : d'actes de terrorisme] ou leurs auteurs un jugement favorable* » ⁽²⁾.

Elle en fait une application stricte permettant, sur ce fondement, de condamner les personnes tenant des propos glorifiant les actes de terrorisme ou leurs auteurs ⁽³⁾.

Une nouvelle infraction est créée pour punir la banalisation dans le discours public des actes terroristes. Ce délit s'applique dès lors que l'auteur des propos litigieux aura, sans présenter de manière favorable les actes de terrorisme ou leurs auteurs, minoré, relativisé ou banalisé ces actes ou leur caractère dangereux. Il a donc vocation à se distinguer de la provocation et de l'apologie.

(1) Les peines prévues par l'article 421-2-5 du code pénal sont de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende et elles sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.

(2) Cass. crim., 25 avril 2017, n° 16-83.331.

(3) Voir supra.

La définition de ces éléments constitutifs s'inspire de celle prévue pour le délit de négationnisme à l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ⁽¹⁾. Pour préserver la cohérence de l'échelle des peines, cette nouvelle infraction est réprimée de manière identique au délit de négationnisme.

– En troisième lieu, l'article 1^{er} modifie l'article L. 227-1 du CSI pour coordonner les modalités d'application de la fermeture administrative des lieux de culte avec les nouvelles infractions créées.

Pour tenir compte des modifications opérées dans le code pénal, de nouvelles possibilités de fermeture des lieux de culte sont ouvertes à l'autorité administrative, correspondant au nouveau périmètre infractionnel des infractions de provocation et d'apologie du terrorisme.

La décision de fermeture des lieux de culte pourra ainsi être prise sur le fondement des propos qui y sont tenus, des idées ou théories qui y sont diffusées ou des activités qui s'y déroulent lorsqu'ils visent à :

- présenter les actes de terrorisme comme une légitime résistance à un État ;
- ou incitent à porter sur ces actes ou leurs auteurs un jugement favorable ;
- ou encore à minorer, relativiser, ou banaliser les actes de terrorisme ou relativiser le danger représenté par leurs auteurs.

Il s'agit ainsi d'actualiser les motifs de la fermeture administrative des lieux de culte pour permettre d'y procéder lorsque l'activité qui s'y déroule est susceptible de participer à la commission de l'une des nouvelles infractions prévues à l'article 421-2-5 du code pénal.

La finalité de cette décision administrative n'a quant à elle pas été modifiée par la proposition de loi et demeure celle de la prévention de la commission des actes de terrorisme.

– En dernier lieu, l'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article 711-1 du code pénal pour prévoir l'application de l'ensemble de ses dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

B. PRÉSENTATION DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR CES DISPOSITIONS

Le Conseil d'État a été saisi par Madame la présidente de l'Assemblée nationale le 6 mai 2025 sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la

(1) *Le deuxième alinéa de cet article dispose en effet : « Seront punis des mêmes peines [NB : un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende] ceux qui auront nié, minoré ou banalisé de façon outrancière, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un crime de génocide autre que ceux mentionnés au premier alinéa du présent article, d'un autre crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou d'un crime de guerre [...] ».*

Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, d'une demande d'avis sur la présente proposition de loi.

Dans son avis rendu le 22 mai 2025 en assemblée générale, le Conseil d'État s'est prononcé sur chacune des dispositions de la proposition de loi et a formulé des suggestions notamment en faveur d'une réécriture de certaines d'entre elles.

Concernant l'article 1^{er}, le Conseil d'État a estimé que ses dispositions encourageaient un « *risque de censure tant sur le plan constitutionnel que conventionnel* » notamment au regard de l'atteinte portée à la liberté de communication des pensées et des opinions, proclamée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ⁽¹⁾.

– En premier lieu, le Conseil considère que l'extension du champ d'application du délit de provocation à des actes de terrorisme à des **faits de provocation « indirecte »** conduit à « *une indétermination du champ de l'infraction et à une redondance de qualification, dès lors qu'en dehors de faits qualifiables, par le même texte, d'apologie du terrorisme, aucun exemple de provocation “ indirecte ” à des actes de terrorisme n'est donné dans l'exposé des motifs, ni d'ailleurs, n'apparaît facilement concevable* » ⁽²⁾.

– En deuxième lieu, le Conseil considère que les deux nouveaux délits sanctionnant « *des propos publics présentant des actes de terrorisme comme une légitime résistance, ainsi que le fait d'inciter publiquement à porter sur ces actes ou sur leurs auteurs un jugement favorable, portent sur des agissements déjà incriminés par la qualification d'apologie du terrorisme* » ⁽³⁾. C'est ce que juge le Conseil constitutionnel ⁽⁴⁾ comme la Cour de cassation ⁽⁵⁾. En dépit de la vertu pédagogique que représenterait une telle intégration de cette jurisprudence dans la loi, le Conseil d'État estime que l'introduction de ces nouvelles infractions « *peut compliquer la tâche des autorités de poursuite et fragiliser les procédures en limitant les marges d'appréciation du juge et l'évolution ultérieure de la jurisprudence, qui doit pouvoir s'adapter aux pratiques des délinquants* » ⁽⁶⁾.

– En troisième lieu, s'agissant de l'infraction nouvelle réprimant les actes et les propos **banalisant, minorant ou relativisant les actes de terrorisme** ou le danger représenté par les auteurs de ces actes, le Conseil estime que « *les actes et*

(1) Parag. 11 à 15 de l'avis du Conseil d'État du 22 mai 2025 sur une proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme (n° 575).

(2) Ibid. parag. 12.

(3) Ibid. parag. 13.

(4) Notamment dans sa décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018, parag. 8 et 9.

(5) Voir notamment les décisions suivantes : cass. crim., 27 novembre 2018, n° 17-83.602, cass. crim., 11 décembre 2018, n° 18-82.712, cass. crim., 10 mars 2020, n° 19-81.026.

(6) Avis du Conseil d'État précédemment cité, parag. 13.

propos ainsi visés sont d'ores et déjà couverts par l'incrimination d'apologie du terrorisme plus fortement réprimée » ⁽¹⁾.

– En dernier lieu, le Conseil d'État rappelle que « l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, qui autorise le préfet de police, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, à prononcer la fermeture de lieux de culte, comprend d'ores et déjà **parmi les faits susceptibles de permettre une telle fermeture ceux qui relèvent de l'apologie du terrorisme** » ⁽²⁾.

En conséquence, le Conseil d'État suggère de retenir une **rédaction alternative** du dispositif prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi en réécrivant le premier alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal. Cette réécriture permettrait de remplacer la notion de provocation « implicite » à des actes de terrorisme par la précision selon laquelle la provocation à ces actes est **punissable même lorsqu'elle est implicite**. Elle vise également à **clarifier le champ d'application du délit d'apologie publique du terrorisme** en prévoyant que l'infraction est constituée par les propos minorant ou banalisant ces actes de façon outrancière ⁽³⁾.

Votre rapporteure souscrit pleinement à ces observations et, pour assurer la robustesse juridique du dispositif prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi, elle a déposé dans la perspective de l'examen du texte en commission des amendements de réécriture permettant de satisfaire en tout point aux propositions formulées par le Conseil d'État et reprenant la suggestion de rédaction qu'il a formulée dans son avis ⁽⁴⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a adopté un amendement de Mme Marietta Karamanli ⁽⁵⁾ réécrivant le dispositif de l'article 1^{er} pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État du 22 mai 2025.

Le premier alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal, réprimant la provocation à des actes de terrorisme et l'apologie publique de ces actes, a ainsi été réécrit afin de réprimer la **provocation même implicite à des actes de terrorisme**. Le remplacement de la notion de provocation « indirecte » par celle de provocation « implicite » est de nature à mieux circonscrire le périmètre de la répression, intégrant une interprétation jurisprudentielle admise de longue date.

(1) Ibid. parag. 14. *L'apologie du terrorisme est en effet punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ou de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne, alors que la nouvelle infraction est punie d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.*

(2) Ibid. parag. 15.

(3) Ibid. même parag.

(4) Il s'agit des amendements n^{os} CL46, CL 47 et CL 48 de Mme Caroline Yadan, rapporteure.

(5) Amendement n^o CL1.

Par ailleurs, le champ d'application du délit d'apologie publique du terrorisme est précisé pour y intégrer **l'apologie des auteurs de ces actes, à raison des faits à caractère terroriste qu'ils ont commis**, ainsi que **la minoration ou la banalisation outrancière des actes de terrorisme**. Ces précisions sont, elles aussi, conformes à l'interprétation jurisprudentielle de ces infractions. En les intégrant dans la loi, la portée pédagogique de ces dispositions est ainsi renforcée, de sorte à énoncer plus clairement l'interdit légal et à délimiter la frontière entre les propos illicites relevant de l'apologie du terrorisme et ceux qui relèvent de l'exercice de la liberté d'expression.

La réécriture adoptée satisfait donc pleinement les objectifs poursuivis par la présente proposition de loi en renforçant la répression de ces infractions et en élargissant leur champ d'application. Si elle a pour effet de rassembler au sein des infractions existantes de provocation à des actes de terrorisme et d'apologie publique de ces actes, les trois nouveaux délits dont il était envisagé la création dans le dispositif initial de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, elle en reprend intégralement les éléments constitutifs. Ce nouveau dispositif consolide ainsi la répression de ces actes, conformément à l'objectif poursuivi par le présent article, tout en sécurisant, sur le plan juridique, ces nouvelles dispositions.

Ces précisions figurant à l'article 421-2-5 du code pénal n'ont pas pour objet de remettre en cause l'interprétation jurisprudentielle des autres délits de provocation, notamment de ceux prévus à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881. Cette interprétation permet déjà d'appréhender les faits de provocation même implicites ainsi que l'apologie consistant en une minoration ou une banalisation. L'objectif poursuivi par la présente proposition de loi est simplement de préciser le champ d'application des infractions de provocation à des actes de terrorisme et d'apologie de ces actes, sans limiter la répression des autres infractions de provocation ou d'apologie existantes en droit ou remettre en cause la jurisprudence développée en la matière.

Cette réécriture a supprimé les mesures de coordination destinées à assurer l'application des dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna et à harmoniser la rédaction de l'article L. 227-1 du CSI, relatif à la fermeture administrative des lieux de culte, avec celle de l'article 421-2-5 du code pénal tel que modifié.

*

* *

Article 2

(art. 437-1 du code pénal [nouveau], art. 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

Création d'un délit de provocation à la destruction ou à la négation d'un État

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi crée un nouveau délit réprimant le fait de provoquer à la destruction ou à la négation d'un État, ou d'en faire publiquement l'apologie, d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté plusieurs amendements de réécriture de l'article 2 afin de limiter le champ d'application du délit à l'appel public à la destruction 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.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES INFRACTIONS EXISTANTES PERMETTANT DE SANCTIONNER LA PROVOCATION À LA HAINE, À LA DISCRIMINATION OU À LA VIOLENCE À L'ÉGARD D'UN PEUPLE

Le droit existant aménage, sous certaines conditions, la **protection d'un peuple ou d'une ethnie constituant la population d'un pays**.

– Ainsi, l'infraction de **provocation publique à commettre un génocide**, prévue par l'article 211-2 du code pénal ⁽¹⁾, peut être constituée lorsque l'incitation est faite à l'égard d'un groupe de personnes déterminées pouvant constituer la population d'un pays.

– Par ailleurs, l'infraction de **provocation publique à des actes de terrorisme ou d'apologie de ces actes**, prévue à l'article 421-2-5 de ce même code est susceptible d'être constituée lorsque des propos visent à provoquer à la commission d'actes de destruction de biens ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, qui constituent des actes de terrorisme

(1) L'infraction est punie de la réclusion criminelle à perpétuité si cette provocation a été suivie d'effet ou, dans le cas contraire, de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

au sens de l'article 421-1 du code pénal. Par exemple, le fait d'exhorter publiquement à la destruction des infrastructures publiques d'un État est susceptible de constituer l'infraction d'apologie du terrorisme.

– De même, l'infraction de **provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence**, prévue au septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, est notamment constituée lorsque les faits sont commis à l'égard d'un groupe de personnes à raison de leur appartenance à une nation ⁽¹⁾. La jurisprudence considère en effet que l'infraction est susceptible d'être caractérisée lorsque la provocation vise, en tant que groupe de personnes, la population d'une nation déterminée ⁽²⁾.

Ces dispositions ont pu notamment fonder la condamnation de personnes appelant au boycott de produits à raison de leur origine géographique. Dans une décision du 11 juin 2020 ⁽³⁾, la Cour européenne des droits de l'Homme a néanmoins conclu à la violation par la France de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, protégeant la liberté d'expression, en raison de la condamnation de requérants français pour provocation à la discrimination car ils avaient appelé au boycott de produits provenant d'Israël. Sans remettre en cause la possibilité de sanctionner l'appel au boycott, la Cour a estimé qu'une telle condamnation devait reposer sur des motifs pertinents et suffisants et que les juges devaient, par une motivation circonstanciée, justifier de la nécessité, dans une société démocratique, de condamner un tel appel au boycott, pour atteindre le but légitime poursuivi, à savoir la protection des droits d'autrui.

À l'occasion de cette décision, la Cour a rappelé sa jurisprudence particulièrement protectrice de la liberté d'expression en matière de discours politique relevant du débat d'intérêt général. Elle souligne ainsi que cette exigence de motivation circonstanciée d'une décision de condamnation en la matière est d'autant plus essentielle que, dans un tel cas, l'article 10 de la Convention exige une protection élevée du droit à la liberté d'expression : *« en effet, d'une part, les actions et les propos reprochés aux requérants concernaient un **sujet d'intérêt général**, celui du respect du droit international public par l'État d'Israël et de la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés, et s'inscrivaient dans un débat contemporain, ouvert en France comme dans toute la communauté internationale. D'autre part, ces actions et ces propos relevaient de **l'expression politique et militante** [...]. La Cour a souligné à de nombreuses reprises que l'article 10 § 2 [de la Convention] ne laisse guère de place pour des restrictions à*

(1) Ces faits sont punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Lorsque la provocation n'est pas commise publiquement, l'article R. 625-7 du code pénal punit ces faits de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe.

(2) La chambre criminelle de la Cour de cassation estime en effet qu'il faut établir l'intention de viser la population en tant que groupe constitutif d'une nation. À titre d'illustration, la vente de tee-shirts portant la mention « J'vais baiser la France jusqu'à ce qu'elle m'aime » ne constitue pas une provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, en ce qu'elle ne vise pas les Français en tant que groupe de personnes constitutif d'une nation (*cass. crim., 1er mars 2011, n° 10-83.267*).

(3) Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Baldassi et autres c. France, 11 juin 2020, [n° 15271/16](#).

la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général [...] Par nature, le discours politique est source de polémiques et est souvent virulent. Il n'en demeure pas moins d'intérêt public, sauf s'il dégénère en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance. Là se trouve la limite à ne pas dépasser » ⁽¹⁾.

À la suite de cette condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour de cassation a infléchi sa jurisprudence et a pu considérer, par exemple, que l'appel au boycott de produits d'une société israélienne ne renferme pas, en lui-même, de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence dès lors que, comme en l'espèce, il ne « *vise pas cette société en raison de son appartenance à la nation israélienne mais en raison de son soutien financier supposé aux choix politiques des dirigeants de ce pays à l'encontre des Palestiniens* » ⁽²⁾.

B. L'ABSENCE D'INFRACTION SANCTIONNANT LES PROVOCATIONS ET LES PROPOS DIRIGÉS À L'ENCONTRE D'UN ÉTAT

En dehors des infractions mentionnées précédemment, qui sanctionnent l'incitation à la destruction d'un groupe constitué ou la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une population, **l'État ne fait pas l'objet d'une protection pénale en tant que tel contre les propos qui pourraient être publiquement tenus à son égard.**

Seules la provocation à des actes de terrorisme et l'apologie de ces actes, qui peuvent se définir comme des actes de destruction de biens ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ⁽³⁾, et qui, en tant que tels, constituent des actes portant une atteinte à l'intégrité d'un État, sont susceptibles d'être pénalement appréhendés.

(1) Ibid. parag. 78 et 79.

(2) Cass. crim. 17 octobre 2023, n° 22.83-197.

(3) Au sens de l'article 421-1 du code pénal.

Ainsi, la loi ne prévoit pas de délit de provocation à la haine ou à la violence à l'égard d'un État en tant que tel. Ce n'est que **lorsque la provocation est commise à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, lequel peut être la population d'une nation considérée**, qu'elle est susceptible d'être pénalement sanctionnée ⁽¹⁾.

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse aménage néanmoins une protection particulière à l'égard d'administrations ou de corps constitués en tant qu'ils représentent l'État ⁽²⁾. L'article 30 de la loi du 29 juillet 1881 punit ainsi la diffamation commise envers les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l'air, les corps constitués et les administrations publiques d'une amende de 45 000 euros. L'article 33 de la même loi réprime l'injure commise envers les mêmes corps et administrations d'une amende de 12 000 euros et d'une peine de travail d'intérêt général ⁽³⁾.

Cette restriction du champ de la répression aux seuls actes de diffamation et d'injure commis à l'encontre de certains corps et des administrations publiques en tant qu'émanation de l'État résulte d'un **choix politique historique conduisant à refuser de sanctionner l'outrage à la République** ⁽⁴⁾.

(1) Voir supra. Voir également notamment [cass. crim., 23 janvier 2007, n° 06-85.329](#) : ne constitue pas une provocation à la haine envers les personnes de nationalité française la chanson « La France » du groupe « SNIPER » dans laquelle il n'est pas particulièrement désigné une personne ou un groupe de personnes mais un État, la France, et ses institutions, ce qui ne permet pas d'affirmer que le groupe s'attaque aux Français en tant que groupe parfaitement identifiable.

Voir également [cass. crim., 12 avril 2005, n° 04.82-507](#) : le délit de provocation à la haine raciale n'est pas constitué dès lors que « les propos reprochés au prévenu ne vis[ai]ent qu'à condamner la politique suivie par M. Sharon sans que soit mis en cause ni le peuple d'Israël ou de Palestine, ni le peuple juif, ni la religion juive et sans que soit mis en cause ni le peuple d'Israël ou de Palestine, ni le peuple juif, ni la religion juive » et que « les propos incriminés ne sont[n'étaient] que l'expression de la liberté, reconnue à tout citoyen, dans une démocratie, de critiquer la politique suivie par un Gouvernement ».

(2) Il peut également être relevé que la diffamation et l'injure commises envers certaines personnes, notamment à raison des fonctions publiques qu'elles exercent, sont spécifiquement réprimées par les articles 31 et 33 de la loi du 29 juillet 1881. Ces articles aménagent ainsi une protection particulière à l'égard du Président de la République, des membres des ministères, des membres de l'une ou l'autre des Chambres, des fonctionnaires publics ainsi que des dépositaires ou agents de l'autorité publique. De plus, l'article 37 de la même loi punit l'outrage public envers les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires, envoyés, chargés d'affaires ou autres agents diplomatiques accrédités près du gouvernement de la République d'une amende de 45 000 euros.

(3) L'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 aménage des règles procédurales spécifiques pour la poursuite de ces faits en accordant à certaines personnes déterminées un intérêt à agir au nom de ces corps ou personnalités publics.

(4) Seul l'outrage public aux symboles de la République, que sont l'hymne national ou le drapeau tricolore, est susceptible d'être sanctionné sur le fondement de l'article 433-5-1 du code pénal.

Lors de l'adoption de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, le législateur a en effet refusé de pénaliser l'outrage à la République, estimant qu'un tel délit serait contraire à la liberté républicaine⁽¹⁾. Plus généralement, la loi de 1881 marque une rupture avec les lois précédentes sur la presse en **abolissant les délits d'opinion hérités des anciennes monarchies**. Comme l'a analysé la doctrine, cette loi de 1881 « *a donc refusé de sanctionner aucune opinion – qu'elle porte sur Dieu⁽²⁾, la propriété, la famille, l'État ou sur tout autre sujet –, ni aucun sentiment – qu'il concerne les institutions ou les personnes. Elle n'a reconnu comme délits que certains actes préalablement spécifiés par le code pénal, ainsi que trois autres, spécifiques à la presse : les offenses aux autorités publiques⁽³⁾, l'injure et la diffamation envers les particuliers* »⁽⁴⁾.

Par ailleurs, **la Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence très protectrice de la liberté d'expression** et se montre particulièrement vigilante à l'égard des législations des États membres qui auraient pour effet de réprimer l'expression critique dans le cadre du débat public.

Si la Cour européenne des droits de l'homme admet qu'il est possible d'adopter « *des mesures même pénales, destinées à réagir de manière adéquate et non excessive à de pareils propos ou à des imputations diffamatoires dénuées de fondement ou formulées de mauvaise foi* », elle rappelle régulièrement que « *les autorités d'un État démocratique doivent tolérer la critique, alors même qu'elle peut être considérée comme provocatrice ou insultante* »⁽⁵⁾.

Il ressort de sa jurisprudence que la Cour accorde une **liberté d'expression plus large lorsque les propos visent une entité publique** que lorsqu'ils s'adressent à une personne déterminée ou un groupe de personnes déterminées. Elle juge en effet « *que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'une institution*

(1) En effet, lors de la discussion à l'Assemblée nationale de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, l'amendement tendant à instaurer un délit d'outrage envers la République a été rejeté après la prise de position défavorable de Georges Clémenceau contre ce délit, déclarant notamment : « Je viens demander qu'on puisse impunément outrager la République. [...] Et je viens ici défendre le principe de la République, la liberté. [...] La République vit de liberté, elle pourrait mourir de répression ... comme tous les gouvernements qui l'ont précédée et qui ont compté sur le système répressif pour les protéger. [...] Vous ne voulez pas qu'on outrage le gouvernement de la République. Je ne le veux pas plus que vous ! Mais il ne s'agit pas de ce que nous désirons : il faut examiner ce qu'on nous propose de faire. On veut vous faire décréter que l'outrage à la République est punissable. Soit. [...] Vous vous en remettrez à la magistrature du soin de tracer cette limite et d'établir ce qu'aucun orateur ne pourrait établir à cette tribune : à quel moment précis la discussion devient outrageante. En vérité, je vous le demande, qu'est-ce qu'une pareille loi peut bien avoir de commun avec la liberté républicaine ? Eh bien ! De quel droit au nom de quels principes, prétendez-vous jamais empêcher quelqu'un d'apprécier, non pas seulement un des actes d'un tel gouvernement, mais ce gouvernement lui-même par des procédés de polémiques qui relèvent assurément de sa conscience, comme on le disait tout à l'heure, mais qui relèvent par-dessus tout de ce souverain : l'opinion publique ? » (*Journal officiel de la République française des débats et documents parlementaires de 1881, pages 120 et 121.*)

(2) Dans la mesure où la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a aboli le délit de blasphème.

(3) Étant précisé que les délits d'offense à président de la République et à chef d'État étranger ont été abrogés, voir l'encadré infra.

(4) J. Favret-Saada, « Les habits neufs du délit de blasphème », 14 juin 2016, www.mezetulle.fr/habits-neufs-delit-de-blaspheme.

(5) Cour européenne des droits de l'Homme, affaire *Coutant c. France*, 24 janvier 2008, [n° 17155/03](https://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=17155/03).

publique que d'un simple particulier ou même d'un homme politique, notamment lorsque celle-ci est dotée, comme dans le cas d'espèce, d'un pouvoir exécutif. Dans un système démocratique, en effet, ses actions ou omissions doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique » ⁽¹⁾.

La Cour européenne des droits de l'homme estime également que **les propos se rapportant à une question politique doivent, dans le cadre du libre jeu du débat politique qui se trouve au cœur du débat d'intérêt général, bénéficier d'une protection accrue**. Elle rappelle ainsi de manière constante que *« l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général »* ⁽²⁾.

À cet égard, il peut être rappelé que l'article 36 de la loi du 29 juillet 1881 qui réprimait **l'offense à chef d'État étranger a été jugé contraire à la Convention européenne des droits de l'homme** par la Cour ⁽³⁾, ce qui a conduit à son abrogation en droit interne par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

L'abrogation des délits d'offense au président de la République et à chef d'État étranger

L'article 26 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoyait le délit d'offense au président de la République qu'il punissait d'une amende 45 000 euros.

L'article 36 de cette même loi réprimait quant à lui l'offense à chef d'État étranger, chef de gouvernement étranger ou ministre des Affaires étrangères d'un gouvernement étranger, d'une même peine d'amende de 45 000 euros.

Ces infractions, héritières du crime de lèse-majesté, ont été abrogées à la suite de plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme.

D'abord, dans une décision *Colombani c. France* du 25 juin 2002 ⁽⁴⁾, la Cour européenne des droits de l'Homme a estimé que *« le délit d'offense tend à conférer aux chefs d'État un statut exorbitant du droit commun, les soustrayant à la critique seulement en raison de leur fonction ou statut, sans aucune prise en compte de l'intérêt de la critique »* et que

(1) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Pinto Pinheiro Marques c. Portugal*, 22 janvier 2015, [n° 26671/09](#), par. 44

(2) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire De Lesquen du Plessis-Casso c. France*, 12 avril 2012, [n° 54216/92](#), par. 39.

(3) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Colombani et autres c. France*, 25 juin 2002, [n° 51279/99](#) *nota. par. 68* : « La Cour observe que l'application de l'article 36 de la loi du 29 juillet 1881 portant sur le délit d'offense tend à conférer aux chefs d'État un régime exorbitant du droit commun, les soustrayant à la critique seulement en raison de leur fonction ou statut, sans que soit pris en compte son intérêt. Elle considère que cela revient à conférer aux chefs d'États étrangers un privilège exorbitant qui ne saurait se concilier avec la pratique et les conceptions politiques d'aujourd'hui. Quel que soit l'intérêt évident, pour tout État, d'entretenir des rapports amicaux et confiants avec les dirigeants des autres pays, ce privilège dépasse ce qui est nécessaire pour atteindre un tel objectif. »

(4) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Colombani et autres c. France*, 25 juin 2002, [n° 51279/99](#).

« cela revient à conférer aux chefs d'États étrangers un privilège exorbitant qui ne saurait se concilier avec la pratique et les conceptions politiques d'aujourd'hui ».

À la suite de cette condamnation, le délit d'offense à chef d'État étranger a été abrogé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Ensuite, dans une autre décision du 14 mars 2013, *Eon c. France* ⁽¹⁾, la Cour a de nouveau condamné la France pour violation de l'article 10 de la Convention garantissant la liberté d'expression, en raison de la condamnation d'un requérant français sur le fondement du délit d'offense au président de la République, après avoir estimé que *« sanctionner pénalement des comportements comme celui qu'a eu le requérant en l'espèce est susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les interventions satiriques concernant des sujets de société qui peuvent elles aussi jouer un rôle très important dans le libre débat des questions d'intérêt général sans lequel il n'est pas de société démocratique »* ⁽²⁾. La Cour a également eu l'occasion de souligner que l'intérêt d'un État à protéger la réputation de son chef d'État *« ne saurait justifier de conférer à ce dernier un privilège ou une protection spéciale vis-à-vis du droit d'informer et d'exprimer des opinions à son sujet »* et que *« penser autrement ne saurait se concilier avec la pratique et les conceptions politiques d'aujourd'hui »* ⁽³⁾.

En conséquence, ce délit a également été abrogé par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, cette infraction n'apparaissant *« plus justifiée dans une démocratie moderne »* ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, comme cela a déjà été évoqué, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'appel au boycott de marchandises à raison de leur origine, qui vise à participer à un débat sur une question d'intérêt général, fait partie du libre exercice de la liberté d'expression et ne peut être sanctionné que dans le cas où il dégénère en appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance ⁽⁵⁾.

Enfin, il peut être rappelé que la Cour a admis la compatibilité du délit de contestation de crimes contre l'humanité, prévu à l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 ⁽⁶⁾ avec l'article 10 de la Convention. Elle a ainsi considéré comme

(1) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Eon c. France, 14 mars 2013, n° 26118/10.*

(2) *Ibid.* parag. 61.

(3) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Couderc et Hachette Filipacchi associés c. France, 12 juin 2014, n° 40454/07, parag. 58.*

(4) *Rapport n° 840 fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par Mme Marietta Karamanli sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, 27 mars 2013, p. 157.*

(5) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Baldassi c. France, 11 juin 2020, n° 15271/16, parag. 75 à 79 : la Cour estime ainsi que le droit français ne saurait interdire « tout appel au boycott de produits à raison de leur origine géographique, quels que soient la teneur de cet appel, ses motifs et les circonstances dans lequel il s'inscrit » alors qu'en l'espèce, « les actions et les propos reprochés aux requérants concernaient un sujet d'intérêt général, celui du respect du droit international public par l'État d'Israël et de la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés, et s'inscrivaient dans un débat contemporain, ouvert en France comme dans toute la communauté internationale ».*

(6) *Ce délit est prévu et réprimé par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881, voir infra le commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi.*

légitime la condamnation d'un requérant français pour négationnisme dès lors que l'ouvrage à l'origine de cette condamnation « *loin de se limiter à une critique politique ou idéologique du sionisme et des agissements de l'État d'Israël [... procédait] en fait à une remise en cause systématique des crimes contre l'humanité commis par les nazis envers la communauté juive. Or, il ne fait aucun doute que contester la réalité de faits historiques clairement établis, tels que l'Holocauste, comme le fait le requérant dans son ouvrage, ne relève en aucune manière d'un travail de recherche historique s'apparentant à une quête de la vérité. L'objectif et l'aboutissement d'une telle démarche sont totalement différents, car il s'agit en fait de réhabiliter le régime national-socialiste, et, par voie de conséquence, d'accuser de falsification de l'histoire les victimes elles-mêmes. Ainsi, la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public* ». La Cour a toutefois rappelé dans cette décision qu'**une « critique de la politique de l'État d'Israël, ou de tout autre État, relèverait sans conteste [des dispositions de l'article 10 de la Convention] » et serait donc susceptible d'être protégée au titre de la liberté d'expression** ⁽¹⁾.

En conséquence, faisant application des équilibres de la loi du 29 juillet 1881 et dans le respect de l'interprétation jurisprudentielle des principes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la Cour de cassation juge que **ni l'État français, ni les États étrangers ne bénéficient d'une protection leur permettant d'agir pour diffamation ou injure**. Elle estime que cette interprétation garantit la constitutionnalité de la loi du 29 juillet 1881 ⁽²⁾ et rappelle, d'une part, que les responsables et représentants de l'État peuvent toujours agir en leur nom s'ils font l'objet d'une attaque personnelle ⁽³⁾ et, d'autre part, que **l'absence de possibilité pour un État d'agir en cas de diffamation ou d'injure résulte d'une juste conciliation avec la libre critique de l'action des États ou de leur politique, nécessaire dans une société démocratique** ⁽⁴⁾.

Il apparaît ainsi qu'au regard des exigences conventionnelles, la liberté du débat d'intérêt général portant notamment sur les actions et politiques menées par les États devrait conduire à limiter la possibilité d'agir des États sur le fondement de ces

(1) *Cour européenne des droits de l'Homme, affaire Garaudy c. France*, 24 juin 2003, n° 65831/01.

(2) *L'assemblée plénière de la Cour de cassation a ainsi refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité présentée par le Royaume du Maroc en relevant* « [...] qu'il ne résulte pas des textes invoqués une différence de traitement entre l'État français et les États étrangers, qui ne peuvent agir ni l'un ni les autres sur [les fondements de la loi du 29 juillet 1881] » ([*cass. ass. plén., 17 décembre 2018, n° 18-82.737*](#)).

(3) *Cette action en justice peut être fondée sur le premier alinéa de l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881.*

(4) *C'est au bénéfice de ces arguments que la Cour de cassation rejette les pourvois formés par des États étrangers lorsqu'ils exercent une action devant la justice française visant à faire sanctionner des propos publics qu'ils estiment injurieux ou diffamatoires, notamment en raison des critiques adressées à leurs politiques internes ou internationale : voir notamment le rejet de la transmission des questions prioritaires de constitutionnalité présentées par la République d'Azerbaïdjan* ([*cass. crim., 6 février 2018, n° 17-83.857*](#)) et par le Royaume du Maroc ([*cass. crim., 27 mars 2018, n° 17-84.509*](#)).

infractions portant atteinte à la liberté d'expression. Cette solution apparaît également respectueuse des équilibres constitutionnels de la loi du 29 juillet 1881.

La doctrine légitime cette interprétation jurisprudentielle en rappelant notamment que « *[cette] solution paraît s'imposer compte tenu de la **situation particulière dans laquelle se trouvent les États. En effet, leur irresponsabilité pénale et leur immunité sur la scène internationale font d'eux des êtres à part. Ils sont certes dotés de la personnalité morale mais ils disposent de prérogatives à ce point exceptionnelles qu'ils ne sauraient revendiquer la même protection qu'un particulier. L'État offensé fait la guerre, saisit l'organisation des Nations Unies ou proteste par la voie diplomatique ; il ne saisit pas une juridiction répressive, a fortiori dans un État voisin. La solution prévaut en France où la loi du 29 juillet 1881 fut adoptée, notamment pour réviser la législation antérieure admettant la sanction des délits d'attaque ou de tendance (ceux qui tendaient à protéger la Couronne ou le Gouvernement)*** » ⁽¹⁾.

Pour autant, la jurisprudence **sanctionne, notamment au travers des infractions de provocation ou d'apologie du terrorisme, certaines formes d'expression publique qui manifesterait une adhésion à une action violente menée contre un État**. À titre d'exemple, le tribunal correctionnel de Lille, par un jugement en date du 18 avril 2024 ⁽²⁾, a déclaré coupable du délit d'apologie publique du terrorisme le responsable de la publication d'un tract intitulé « *La fin de l'occupation est la condition de la paix en Palestine* » faisant état d'un soutien à l'action violente entreprise contre l'État d'Israël ⁽³⁾.

Il peut néanmoins être observé que de telles condamnations doivent être motivées par les circonstances de l'espèce. Ainsi, l'arrêt du préfet de police de Paris interdisant la tenue d'une manifestation prévue le 7 mars 2025 intitulée « marche nocturne féministe radicale » a été suspendu par le juge administratif, quand bien même le cortège était intitulé « pour la libération de la Palestine de la mer au Jourdain », dans la mesure, notamment, où de telles marches étaient organisées

(1) Emmanuel Dreyer, « Pas de protection judiciaire en France pour l'honneur d'un État étranger », *Légipresse : l'actualité du droit des médias, de la communication et des réseaux sociaux*, 2018, 360, pp. 276, cité par Marie-Noëlle Teillier, rapporteure à la Cour de cassation, dans son rapport sur l'arrêt n° 646 du 10 mai 2019, n° D1882737.

(2) Voir tribunal judiciaire de Lille, 5^e ch. corr., 18 avril 2024, n° 2024-2003CP, M.P c/ D., publié au Recueil Dalloz 2024, « Terrorisme (apologie) : publication d'un tract sur internet », p. 1652.

(3) Les poursuites qui ont été exercées en la matière s'inscrivent dans le respect des directives de politique pénale énoncées par le garde des sceaux. En effet, dans sa [circulaire du 10 octobre 2023](#) relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël depuis le 7 octobre 2023, le ministre de la Justice appelle l'attention des parquets sur le fait que « les propos qui tendent à inciter autrui à porter un jugement favorable sur une infraction qualifiée de terroriste ou sur son auteur, même prononcés dans le cadre d'un débat d'intérêt général et se revendiquant comme participant d'un discours de nature politique » sont constitutifs de l'apologie de terrorisme visée par l'article 421-2-5 du code pénal », en citant un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation (cass. crim., 27 novembre 2018, n°17-83.602). Par ailleurs, la circulaire précise que « la tenue publique de propos vantant les attaques précitées, en les présentant comme une légitime résistance à Israël, ou la diffusion publique de message incitant à porter un jugement favorable sur le Hamas ou le Djihad islamique, en raison des attaques qu'ils ont organisées, devront ainsi faire l'objet de poursuites du chef [d'apologie de terrorisme]. »

depuis 2020 et s'étaient toujours déroulées paisiblement sans que le cortège n'ait jamais été l'occasion de heurts ou de diffusion de messages incitant à la haine ou à la discrimination ⁽¹⁾.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

L'article 2 de la proposition de loi crée un **délit réprimant la provocation à la destruction ou à la négation d'un État**.

L'infraction est prévue au nouvel article 437-1 du code pénal, inséré au sein d'un nouveau chapitre VII du titre III, relatif aux atteintes à l'autorité de l'État, du livre IV de ce code, dédié aux crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique.

Le délit punit deux types de comportements :

– D'une part, la provocation, directe ou indirecte, à la destruction ou à la négation d'un État.

– D'autre part, l'apologie publique de la destruction ou de la négation d'un État.

La création de cette nouvelle infraction a vocation à combler une lacune juridique, celle de l'impossibilité de réprimer les propos exhortant ou incitant à la destruction de l'État lui-même ou ayant vocation à nier son existence, indépendamment de la répression des propos tenus à l'égard de sa population. Cette infraction nouvelle a pour objectif de sanctionner une parole antisémite qui utilise la destruction d'un État comme vecteur de désignation, d'essentialisation et de mise en danger des Juifs, et qui fonctionne comme un appel à la haine et à la violence.

À l'instar du délit de provocation et d'apologie du terrorisme, cette nouvelle infraction est punie d'une **peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende**.

B. PRÉSENTATION DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR CES DISPOSITIONS

Dans son avis du 22 mai 2025, le Conseil d'État a formulé plusieurs observations sur les dispositions de l'article 2 de la présente proposition de loi.

– D'abord, le Conseil a rappelé que **la notion d'État ne faisait pas l'objet d'une définition juridique précise** et que la reconnaissance d'un État était « *une décision discrétionnaire d'un État envers un autre État, unilatérale et simplement*

(1) Ordonnance du tribunal administratif de Paris du 7 mars 2025, n° 2506199/9 et 2506224/9.

déclarative, de sorte qu'il ne peut y avoir de reconnaissance directe d'un État par une organisation internationale, mais uniquement une reconnaissance par chacun des États membres de celle-ci » ⁽¹⁾.

– Ensuite, le Conseil a mis en évidence des **risques constitutionnels** pesant sur ces dispositions au regard des principes de nécessité, clarté et intelligibilité de la loi pénale. En effet, il a estimé ce risque constitué en raison de l'imprécision de la notion d'État, du fait que l'infraction « *vise à réprimer la provocation à commettre des faits qui ne sont pas à ce jour eux-mêmes constitutifs d'une infraction et [de] la difficulté à tracer une frontière avec la liberté d'expression qui ne soit pas celle de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence* » ⁽²⁾.

À la lumière de cette analyse, le Conseil d'État a suggéré, pour réduire ces risques, de **mieux définir la notion d'État** en se référant à tout État reconnu par la France.

Par ailleurs, pour assurer une meilleure préservation de la liberté d'expression, le Conseil a proposé de **cantonner « la pénalisation aux hypothèses d'appel à la destruction d'un État par le recours à des moyens contraires aux »** buts et principes des Nations Unies », *notion déjà communément utilisée par la jurisprudence pour apprécier le droit au statut de réfugié et renvoyant aux articles 1 et 2 de la charte des Nations Unies »*.

La référence aux buts et principes de la charte des Nations Unies

Le Conseil d'État a suggéré, dans son avis du 22 mai 2025 relatif à la présente proposition de loi, de mieux définir les contours de l'élément matériel de la nouvelle infraction sanctionnant l'appel à la destruction d'un État, en faisant référence à la méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des buts et principes de la charte des Nations Unies.

Cette précision permet de préciser les éléments constitutifs de l'infraction, l'appel à la destruction devant emporter, en lui-même, une exhortation à la violation des principes de la charte des Nations Unies. Elle permet aussi de rappeler l'élément intentionnel de l'infraction, résultant nécessairement dans la volonté de provoquer, par des propos violents et un comportement contraire au droit international, à la disparition d'une entité étatique.

De plus, il peut être rappelé que les buts et les principes de la charte des Nations Unies font l'objet d'une définition précise, figurant aux articles 1^{er} et 2 de cette charte, reproduits ci-dessous, et à laquelle le juge pourra se référer pour caractériser l'infraction :

Extraits de la charte des Nations Unies :

« Chapitre 1 : But et principes

Article 1^{er}

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

(1) Avis du Conseil d'État du 22 mai 2025 sur une proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme (n° 575), parag. 16.

(2) Ibid., même parag.

*Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de **prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix**, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;*

*Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le **respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes**, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;*

Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ;

Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.

Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

*Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de **recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État**, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.*

Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.

L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

Enfin, le Conseil d'État préconise de **déplacer ces nouvelles dispositions pour insérer cette infraction au sein de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse**, plutôt que dans le code pénal. Il a en effet relevé que ce délit visait à

« réprimer des abus de la liberté d'expression. Or, le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ estime que seule la gravité de la menace pour l'ordre public justifie qu'une atteinte à la liberté d'expression fasse l'objet d'une répression relevant du code pénal plutôt que de bénéficier des protections du régime spécial de la loi de 1881 » ⁽²⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté plusieurs amendements de réécriture de l'article 2 de la présente proposition de loi ⁽³⁾, afin de se conformer à l'avis rendu par le Conseil d'État sur ces dispositions.

Cette réécriture vise à mieux garantir la conformité de la nouvelle infraction sanctionnant l'appel à la destruction d'un État aux exigences constitutionnelles, en assurant notamment l'équilibre de ces dispositions avec le respect de la liberté d'expression.

— Pour ce faire, **le champ d'application de la nouvelle infraction a, en premier lieu, été circonscrit**. Seuls sont susceptibles d'être sanctionnés les appels publics à la destruction d'un État, et non plus les propos tendant à nier l'existence de cet État.

— En deuxième lieu, **les éléments constitutifs de l'infraction ont été mieux définis** :

— Les éléments matériels de l'infraction ont été précisés :

- L'appel à la destruction de l'État doit être public, c'est-à-dire que les propos doivent avoir été tenus par l'un des moyens prévus à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 ⁽⁴⁾ ;

- Ne sont concernées que les exhortations à la destruction des États qui ont fait l'objet d'une reconnaissance officielle par la République française ;

- L'appel à la destruction doit avoir été fait en méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des buts et principes de la charte des Nations Unies.

(1) Dans sa décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018, parag. 8 et 9.

(2) Avis du Conseil d'État précité, parag. 18.

(3) Amendements n°s CL48 de Mme Caroline Yadan, rapporteure, CL 2 de Mme Marietta Karamanli, et CL 39 de M. Sylvain Maillard.

(4) Pour mémoire, il s'agit de l'un des moyens suivants : « soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ».

– L'élément moral de l'infraction a également été clarifié. Seul l'appel à la destruction de l'État est susceptible d'être condamné. L'emploi du terme « destruction » renferme en lui-même l'exigence de caractériser l'utilisation de propos particulièrement virulents, exhortant à l'emploi de méthodes violentes, dans l'objectif de prôner l'effacement et l'anéantissement de l'État en lui-même.

La précision relative à la méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des principes et objectifs de la charte des Nations Unies permet encore d'éclairer la spécificité de l'intention poursuivie par l'auteur de tels propos, qui excèdent manifestement les limites admissibles de la liberté d'expression.

Ainsi, ce sont les propos appelant à enfreindre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et les principes et objectifs énoncés aux articles 1 et 2 de la charte des Nations Unies qui sont répréhensibles. En se référant à ces dispositions, il est possible de mieux définir la nature des propos susceptibles d'être sanctionnés. Il s'agira notamment, par exemple, des propos qui exhortent à l'agression illégitime d'un État aux fins de démantèlement ou encore ceux qui encouragent à employer la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État pour en obtenir la disparition.

– En dernier lieu, **l'infraction a été déplacée pour être insérée au sein de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse**. De la sorte, le régime procédural spécifique aux infractions en matière de presse s'appliquera, afin de mieux garantir l'équilibre entre le but légitime poursuivi, à savoir la répression de propos portant manifestement atteinte à l'ordre public, et le respect de la liberté d'expression. Il peut être précisé que, dans la mesure où la nouvelle infraction a été insérée au sein de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881, des règles procédurales aménagées ont vocation à lui être appliquées, s'agissant, notamment du délai de prescription allongé à un an ⁽¹⁾ ou encore de la possibilité de recourir à la comparution immédiate ⁽²⁾.

*
* *

(1) En application de l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

(2) En application de l'article 397-6 du code de procédure pénale.

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

En premier lieu, l'article 3 de la proposition de loi étend la possibilité pour les associations de lutte contre le racisme et les discriminations d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour toutes les infractions commises avec la circonstance aggravante prévue à l'article 132-76 du code pénal.

En second lieu, cet article prévoit la possibilité pour les associations d'assistance aux victimes d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne la nouvelle infraction de provocation à la destruction ou à la négation d'un État, créée par l'article 2 de la présente proposition de loi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 19 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a modifié l'article 2-1 du code de procédure pénale afin d'ouvrir aux associations de lutte contre le racisme et d'assistance aux victimes de discrimination la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour les destructions ou dégradations de monuments ou les violations de sépultures.

L'article 43 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XX^{le} siècle a modifié l'article 2-9 du code de procédure pénale afin d'étendre aux fondations reconnues d'utilité publique la faculté de se constituer partie civile pour certaines infractions.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de coordination afin de tenir compte de la modification faite à l'article 2 consistant à sortir le délit d'appel public à la destruction d'un État reconnu par la République française du code pénal pour l'introduire dans la loi sur la liberté de la presse.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application de l'article 2 du code de procédure pénale (CPP), l'action civile en réparation du dommage causé par une infraction pénale appartient « à tous

ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction ».

Les conditions de recevabilité de cette action, tenant au caractère direct et personnel du préjudice subi, conduisent à écarter, en principe, la possibilité pour des associations défendant des intérêts collectifs, de se constituer partie civile.

La jurisprudence considère en effet que *« l'exercice de l'action civile devant les tribunaux répressifs est un droit exceptionnel qui, en raison de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites fixées par le code de procédure pénale »* ⁽¹⁾.

Ainsi, par principe, l'action civile d'une association qui ne subit aucun préjudice direct et personnel, autre que l'atteinte portée aux intérêts collectifs qu'elle a pour mission de défendre, est irrecevable ⁽²⁾.

Pour remédier à cette difficulté, le législateur a aménagé, aux articles 2-1 et suivants du code de procédure pénale, la possibilité pour certaines associations ⁽³⁾ d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour les infractions qui correspondent à leur objet, sous certaines conditions. Les associations ne peuvent donc exercer une action civile en vue de la réparation d'un préjudice porté à un intérêt collectif que dans les conditions prévues par ces articles.

En pratique, le fait pour l'association d'exercer les droits reconnus à la partie civile lui octroie notamment la possibilité de mettre en mouvement l'action publique en déposant plainte avec constitution de partie civile ⁽⁴⁾.

En matière de lutte contre le racisme et les discriminations fondées sur l'origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse, l'article 2-1 du CPP permet à des associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions en matière de racisme, sous réserve des conditions suivantes :

– l'association ou la fondation d'intérêt public doit être régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits ;

– dès lors que l'infraction en cause a été commise à l'encontre d'une personne identifiée, l'action de l'association n'est recevable que si elle justifie avoir reçu l'accord de la victime ou, si celle-ci est mineure, de son représentant légal ⁽⁵⁾ ;

– l'action de l'association n'est permise qu'en ce qui concerne des infractions limitativement énumérées, susceptibles de caractériser des délits à caractère raciste.

(1) Cass. crim., 7 septembre 2021, n° 19-87.031.

(2) Ibid.

(3) ou fondations reconnues d'utilité publique, en application du troisième alinéa de l'article 2-1 du CPP.

(4) En application de l'article 85 du CPP.

(5) L'article 2-1 du CPP précise en outre qu'« en cas d'atteinte volontaire à la vie, si la victime est décédée, l'association doit justifier avoir reçu l'accord de ses ayant-droits ».

Les infractions à caractère raciste pour lesquelles une association est autorisée à exercer les droits reconnus à la partie civile

L'article 2-1 du CPP énumère de manière limitative les infractions pour lesquelles une association est autorisée par la loi à exercer les droits reconnus à la partie civile. Il s'agit des infractions suivantes :

- les discriminations réprimées par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal (CP) ;
- l'établissement ou la conservation de fichiers réprimés par l'article 226-19 du CP ;
- les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, les menaces, les vols, les extorsions et les destructions, dégradations et détériorations, lorsque ces infractions ont été commises au préjudice d'une personne à raison de son origine nationale, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une race ou une religion déterminée ;
- les destructions ou dégradations de monuments ou les violations de sépultures, lorsqu'elles ont été commises avec la circonstance aggravante prévue à l'article 132-76 du CP ⁽¹⁾.

En dehors de ces infractions, l'action civile de l'association en défense d'un préjudice collectif ne sera pas recevable.

La liste des infractions énumérées à l'article 2-1 du CPP **ne recouvre donc pas tous les cas dans lesquels une infraction a été commise pour un motif raciste**. En effet, cette action n'est recevable qu'en ce qui concerne certains crimes et délits d'atteintes à la vie et à l'intégrité de la personne ou d'atteintes aux biens.

L'article 132-76 du code pénal ⁽²⁾ prévoit pourtant, depuis sa modification par la loi n° 2016-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, une cause d'aggravation générale applicable à l'ensemble des infractions lorsqu'ils sont commis pour un motif raciste.

En effet, cette circonstance aggravante ne s'appliquait antérieurement qu'à certaines infractions limitativement énumérées ⁽³⁾, dont la liste correspondait en grande partie à celle prévue par l'article 2-1 du CPP et conditionnait donc la recevabilité de l'action civile des associations.

(1) Voir infra.

(2) Cet article est issu de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

(3) Il s'agissait selon l'étude d'impact sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté » de 2017 (page 275) des infractions suivantes : le meurtre (art. 221-4 du code pénal), les tortures et actes de barbarie (art. 222-3 du même code), les violences (art. 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 de ce code), les menaces (art. 222-18-1 du code), les violations de sépulture et atteinte aux cadavres (art. 225-18 de ce code), le vol (art. 311-4 du code pénal), l'extorsion (art. 312-2 de ce code), les destructions et dégradations (art. 322-2 et 322-8 du code).

Depuis la loi du 27 janvier 2017 précitée, ce n'est plus le cas, cette cause d'aggravation étant désormais susceptible d'être retenue pour tous les crimes et les délits ⁽¹⁾.

Pour autant, la liste des infractions énumérées à l'article 2-1 du CPP n'a pas évolué, créant ainsi une asymétrie entre la reconnaissance d'une circonstance aggravante générale applicable pour toutes les infractions lorsqu'elles sont commises pour un motif raciste et la possibilité, limitée à certains crimes ou délits, pour les associations de défense des victimes d'infractions à caractère raciste de se constituer partie civile.

Ainsi, la possibilité d'agir des associations est limitée à un périmètre infractionnel restreint, qui ne correspond pas à l'étendue des infractions commises pour motif raciste, et qui entrave la possibilité pour les associations d'agir auprès des victimes.

Lors de son audition par votre Rapporteure, l'UEJF a relaté un cas d'infraction au droit du numérique dans lequel elle n'avait pu exercer les droits reconnus à la partie civile, faute d'extension de la capacité des associations à agir à toutes les infractions dans lesquelles la circonstance aggravante de l'article 132-76 du code pénal est présente.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

Les associations de lutte contre le racisme et les discriminations jouent un rôle important dans la lutte contre l'antisémitisme, non seulement dans l'accompagnement des victimes, mais aussi pour garantir l'effectivité du droit devant les tribunaux lorsque les victimes ne portent pas plainte.

Pour permettre aux associations de jouer ce rôle plus largement, l'article 3 étend doublement leur possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

● D'abord, il étend cette faculté **pour toutes les infractions commises avec la circonstance aggravante prévue à l'article 132-76 du code pénal**.

Le rapport remis en conclusion des assises de la lutte contre l'antisémitisme soulignait que la limitation de la faculté ouverte aux associations de lutte contre le

(1) L'article 132-76 du code pénal prévoit en effet l'application de cette circonstance aggravante « lorsqu'un crime ou un délit est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons [...] ».

racisme et l'antisémitisme de se constituer partie civile à certaines infractions « pénalise fortement la poursuite et la répression des auteurs »⁽¹⁾. Il préconisait en conséquence d'« étendre la recevabilité des constitutions de partie civile des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour toutes les infractions pour lesquelles la circonstance aggravante de l'article 132-76 du code pénal peut être retenue ».

L'article 3 de la proposition de loi reprend cette préconisation et permet ainsi d'aligner le champ de la faculté pour les associations de se constituer partie civile avec le champ de la circonstance aggravante générale de l'article 132-76 du code pénal.

● Ensuite, les alinéas 4 à 7 ouvrent cette faculté d'exercice des droits de la partie civile aux associations d'assistance aux victimes pour la nouvelle infraction de provocation à la destruction ou à la négation d'un État, créée par l'article 2 de la proposition de loi.

B. PRÉSENTATION DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR CES DISPOSITIONS

Dans son avis rendu le 22 mai 2025 en assemblée générale, le Conseil d'État a estimé que les premier à quatrième alinéas de l'article 3 de la proposition de loi « *n'appellent pas de remarques particulières* ».

Il a en revanche attiré l'attention de votre rapporteure sur la nécessité de supprimer les cinquième, sixième et septième alinéas pour tirer les conséquences d'éventuelles modifications proposées à l'article 2 de la proposition de loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de coordination⁽²⁾ permettant de tenir compte de la modification de l'article 2 de la proposition de loi.

En effet, dans le dispositif initial de la proposition de loi, l'infraction de provocation à la destruction ou à la négation d'un État, créée par l'article 2, devait s'inscrire dans un nouvel article 437-1 du code pénal. Pour que les associations d'assistance aux victimes puissent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne cette nouvelle infraction, il importait d'en faire mention à l'article 2-9 du code de procédure pénale.

La Commission ayant finalement décidé de créer ce nouveau délit au sein de l'article 24 de la loi de 1881 relative à la liberté de la presse, l'article 437-1 du code

(1) Rapport – Assises de lutte contre l'antisémitisme, 28 avril 2025, p. 76.

(2) Amendements n^{os} CL49 de Mme Caroline Yadan, rapporteure, CL 11 de Mme Gabrielle Cathala, et CL 40 de M. Sylvain Maillard.

pénal n'a pas été créé, ce qui impliquait, par coordination, de supprimer les alinéas 4 à 7 de l'article 2.

Il n'a pas été nécessaire d'introduire des mesures de coordination identique au sein de la loi de la presse afin de prévoir l'extension du droit d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour la modification de l'article 24. En effet, ce droit des associations est déjà prévu, à l'article 48-2 de la loi de 1881, pour les infractions relevant des articles 24 et 24 *bis* de la loi.

*
* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 de la proposition de loi précise le champ d'application du délit de contestation de la Shoah prévu au premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en consacrant l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite. Il prévoit que l'infraction s'applique aux personnes qui ont décidé ou organisé ces crimes, y compris lorsque leur exécution matérielle a été le fait de tiers. Il définit en outre les formes de contestation punissables et précise que l'infraction est constituée y compris lorsque la contestation est présentée sous forme déguisée, dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Introduit par la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a été modifié à quatre reprises depuis son entrée en vigueur.

L'article 247 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 a supprimé la possibilité pour le tribunal d'ordonner la publication de la décision ou son insertion dans un communiqué. Ensuite, l'article 5 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 a modifié la peine en substituant à la référence aux peines prévues par le sixième alinéa de l'article 24 la peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

L'article 173 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a ensuite étendu l'application de l'incrimination à la négation, la minoration ou la banalisation de crimes de génocide ou de crimes contre l'humanité autres que ceux définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945, de certains crimes de guerre ainsi qu'au crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage.

Enfin, l'article 38 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a créé une circonstance aggravante lorsque le délit de négationnisme est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice de sa mission. La peine encourue est alors portée à trois ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté des amendements modifiant l'article 4 sur deux points. Elle a, d'une part, précisé la rédaction relative à l'extension du champ de la notion des personnes reconnues coupables de crimes contre l'humanité retenue dans le cadre du délit de négationnisme. Elle a, d'autre part, limité l'inclusion de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la notion de « contestation » de crime contre l'humanité aux notions de négation, de minoration et de banalisation outrancières de ces mêmes crimes.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a été introduit par l'article 9 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, dite « loi Gayssot ».

Ces dispositions ⁽¹⁾ répriment d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de contester « *l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale* ».

L'introduction dans la loi de cette nouvelle infraction devait permettre de réprimer les thèses et les écrits révisionnistes et négationnistes qui se propageaient au cours des années 1980 et dont l'objet est de nier l'holocauste nazi.

(1) Elles figurent à l'actuel alinéa 1^{er} de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881.

Il avait été relevé, au cours des débats parlementaires, que « *la négation ou la minimisation du génocide perpétré par le nazisme ne relève pas de la saine critique et [...] sous couvert de la recherche prétendument scientifique, le révisionnisme a pour seul but de susciter l'antisémitisme* »⁽¹⁾. Or, les délits à caractère racistes existants⁽²⁾ ne permettaient pas de condamner les auteurs des écrits révisionnistes « *car leur expression est souvent suffisamment prudente pour échapper [à la répression]* »⁽³⁾.

L'instauration d'un tel délit avait suscité des débats nourris. Ses opposants soulignaient le risque pour la liberté d'expression, mais également la liberté de la recherche historique, ces dispositions étant perçues comme risquant d'avoir pour effet « *[d'instituer] une vérité officielle* »⁽⁴⁾.

Le législateur a néanmoins souhaité permettre l'appréhension pénale de l'antisémitisme s'exprimant à travers le négationnisme ou le révisionnisme (1) et la conventionalité et la constitutionnalité du dispositif ont finalement été confirmés (2).

1. Les éléments constitutifs du délit de négationnisme

Pour être constituée, l'infraction de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité, prévue à l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, suppose la réunion des éléments matériels et de l'élément moral détaillés ci-après.

a. *L'objet de la contestation : une contestation devant porter sur certains crimes contre l'humanité*

Le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 ne punit que **certains propos révisionnistes**, ceux qui contestent l'existence « *d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale* ».

(1) Rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, par Charles Lederman, n° 337, 31 mai 1990, p. 28.

(2) Ces infractions sont encore en vigueur. Il s'agit notamment de l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, prévue à l'actuel quatrième alinéa de l'article 24 de loi du 29 juillet 1881, de la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence, prévue au septième alinéa de l'article 24 de la même loi, de la diffamation publique, prévue au deuxième alinéa de l'article 32 de la même loi et de l'injure raciale, prévue au troisième alinéa de l'article 33 de cette même loi.

(3) Rapport précédemment cité, par Charles Lederman, n° 337, 31 mai 1990, p. 28.

(4) Ibid., propos de Jacques Thyraud, sénateur, p. 30

Les crimes contre l'humanité limitativement énumérés par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945

À la fin de la seconde guerre mondiale, l'**accord de Londres** du 8 août 1945 a institué un Tribunal militaire international compétent « *pour juger les criminels de guerre [des pays européens de l'Axe] dont les crimes sont sans localisation géographique précise, qu'ils soient accusés individuellement, ou à titre de membres d'organisations ou de groupes, ou à ce double titre* »⁽¹⁾.

L'article 6 du **statut du tribunal militaire international**, annexé à cet accord, précise la compétence de cette juridiction « *pour juger et punir toutes personnes qui, agissant pour le compte des pays européens de l'Axe* », ont commis un crime parmi ceux, limitativement énumérés :

« (a) ' *Les Crimes contre la Paix* ' : c'est-à-dire la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression, ou d'une guerre en violation des traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent ;

« (b) ' *Les Crimes de Guerre* ' : c'est-à-dire les violations des lois et coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées, l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour des travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires ;

« (c) ' *Les Crimes contre l'Humanité* ' : c'est-à-dire l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime ».

Le délit prévu au premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 ne s'applique ainsi qu'à la contestation « *des seuls crimes commis pour le compte des puissances européennes de l'Axe avant ou pendant la seconde guerre mondiale, par les membres des organisations déclarées criminelles par le Tribunal militaire de Nuremberg ou par toute autre personne condamnée par une juridiction nationale ou internationale* »⁽²⁾. Ce délit ne réprime donc pas les thèses ou les propos négationnistes tenus à l'égard d'autres crimes contre l'humanité, commis à d'autres périodes.

L'infraction de négationnisme n'a concerné, jusqu'en 2017, que la seule contestation de la Shoah. Elle a revêtu un caractère moins spécifique après l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui a

(1) Article premier de l'Accord.

(2) Voir le commentaire de la décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016, M. Vincent R. (délict de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité), p. 7.

complété l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en introduisant un nouveau délit sanctionnant la négation, la minoration, ou la banalisation de façon outrancière de l'existence d'un crime de génocide, d'un crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou d'un crime de guerre défini aux articles 6, 7 et 8 du statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18 juillet 1998 ⁽¹⁾.

Cette infraction, qui figure au **deuxième alinéa** de l'article 24 *bis*, permet de sanctionner d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende **les propos et les thèses négationnistes relatifs à ces autres crimes**, dès lors qu'ils ont donné lieu à une condamnation prononcée par une juridiction française ou internationale.

b. Une contestation de certains crimes contre l'humanité, qui peut prendre diverses formes.

Si la contestation « *revient à tenir pour inexacts ou non-prouvés les crimes visés à l'article 24 bis* » ⁽²⁾, l'originalité de la notion, qui n'existe qu'en cette seule occurrence au sein de la loi sur la liberté de la presse, a conduit le juge à en préciser les contours. Il en retient une conception large puisque, comme le souligne le Conseil constitutionnel dans son commentaire sous la décision n° 2015-512 QPC, « *La contestation [des crimes contre l'humanité] peut recouvrir plusieurs formes : la négation, leur mise en doute ou leur minimisation. La présentation des propos ou thèses sous forme déguisée ou dubitative, l'insinuation, de même que la minoration outrancière du nombre entrent également dans les prévisions de l'article 24 bis* » ⁽³⁾.

La Cour de cassation a ainsi considéré que la contestation était constituée :

– en cas de **minoration outrancière du nombre de victimes** :

« *Attendu que si la contestation du nombre des victimes de la politique d'extermination dans un camp de concentration déterminé n'entre pas dans les prévisions de l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881, la minoration outrancière de ce nombre caractérise le délit de contestation de crimes contre l'humanité prévu et puni par ledit article, lorsqu'elle est faite de mauvaise foi* » ⁽⁴⁾ ;

– en cas de **minoration outrancière des crimes contre l'humanité** : « *le passage incriminé, qui qualifie de "détail de l'histoire de la guerre", l'emploi des chambres à gaz pour mener une politique d'extermination de populations civiles, en particulier la communauté juive, par la minoration outrancière des crimes contre*

(1) Ainsi qu'aux articles 211-1 à 212-3, 224-1 A à 224-1 C et 461-1 à 461-61 du code pénal.

(2) Cons. Const., commentaire sous la décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016, M. Vincent R, p. 4.

(3) *Idem*, p. 4.

(4) Crim, 17 juin 1997, n° 94-85.126.

l'humanité commis pendant la seconde guerre mondiale qu'il opère, constitue une contestation de l'existence de ces derniers » ⁽¹⁾.

La Cour de cassation précise que cette minoration outrancière des crimes contre l'humanité peut passer « par leur **relativisation et leur banalisation** ». Elle retient ainsi qu'est une minoration outrancière « *l'affirmation par le prévenu, sans nuances, que la rafle du Vel d'Hiv " est un épisode mineur de la déportation, qui est elle-même un épisode mineur de la seconde guerre mondiale" »* ⁽²⁾ .

La Cour de cassation retient encore la contestation, « **même si elle est présentée sous forme déguisée ou dubitative ou encore par voie d'insinuation** », par exemple au sujet de propos qui, sans remettre en cause la réalité de la Shoah, « *minimisent et banalisent les souffrances des victimes et leurs conditions de vie dans les camps* » ⁽³⁾.

Cette jurisprudence constante de la Cour de cassation a d'ailleurs inspiré le législateur en 2017, lorsqu'il a ajouté un deuxième alinéa à l'article 24 *bis* de la loi sur la liberté de la presse pour établir la même infraction pour d'autres crimes que ceux relevant du négationnisme de l'Holocauste. La rédaction de cet alinéa n'a pas reproduit celle de l'alinéa 1^{er}, mais a intégré la jurisprudence de la Cour de cassation en indiquant que « *Seront punis des mêmes peines ceux qui auront nié, minoré ou banalisé de façon outrancière, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un crime de génocide (...)* ».

c. Le caractère public de la contestation :

La contestation doit revêtir un **caractère public**, c'est-à-dire que les propos, les écrits ou les thèses négationnistes doivent avoir été diffusés « *par un des moyens énoncés à l'article 23* » de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ⁽⁴⁾.

Cela recouvre un large éventail de supports de diffusion et de formes de communication puisque les propos poursuivis peuvent avoir été présentés : « *soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique* » ⁽⁵⁾.

La Cour de cassation veille à ce que l'auteur ait été animé par la volonté d'une diffusion de ses propos. Lorsque ces propos sont oraux, le fait qu'ils soient tenus dans le cadre d'une réunion de caractère public du fait de la présence de

(1) Crim, 27 mars 2018, n° 17-82.637.

(2) Crim, 24 mars 2020, n°19-80.783.

(3) Crim, 19 octobre 2021, n° 20-84.127.

(4) Article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

(5) Article 23 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

caméras ne suffit pas : la notion de « profération » inscrite à l'article 23 de la loi sur la liberté de la presse implique que le propos ait été « *tenu à haute voix dans des circonstances traduisant une volonté de le rendre public* » ⁽¹⁾.

d. L'élément moral : le caractère intentionnel de l'infraction

Outre la réunion des éléments matériels précités, la constitution de l'infraction prévue au premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 nécessite la **caractérisation d'un élément moral**.

Si l'alinéa premier de l'article 24 *bis* ne mentionne pas cet élément moral, le juge le recherche dans la matérialité de la contestation. Le juge recherche en particulier si l'auteur a fait preuve de mauvaise foi dans ses propos ou thèses révisionnistes ⁽²⁾.

Le professeur Evan Raschel souligne à cet égard que « *la jurisprudence semble très peu exigeante, se contentant de la conscience de publier un propos négationniste* », sans qu'il soit nécessaire « *que le prévenu ait entendu susciter un sentiment raciste dans l'esprit du public* » ⁽³⁾.

2. L'appréciation de la conventionalité et de la constitutionnalité du délit réprimant le révisionnisme

Dans les années qui ont suivi la promulgation de la loi Gayssot, la Cour de cassation avait pu affirmer la conformité de l'incrimination de négationnisme à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme en soulignant que la protection de la liberté d'expression, inscrite à cet article, comporte certaines exceptions prévues par son alinéa 2 et que précisément, le délit de négationnisme « *sanctionne des comportements attentatoires à l'ordre public et aux droits des individus* » ⁽⁴⁾.

La Cour européenne des droits de l'Homme a ensuite eu l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Convention européenne des droits de l'Homme de législations nationales qui fondaient des condamnations judiciaires réprimant l'expression publique de thèses négationnistes. Dans ce cadre, la jurisprudence européenne a souligné le traitement spécifique qu'elle accorde aux propos négationnistes relatifs à l'Holocauste.

(1) Crim, 27 novembre 2012, 11-86.98

(2) Voir notamment crim. 17 juin 1997, n° [94-85.126](#) (« si la contestation du nombre des victimes de la politique d'extermination dans un camp de concentration déterminé n'entre pas dans les prévisions de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, la minoration outrancière de ce nombre caractérise le délit de contestation de crimes contre l'humanité prévu et puni par ledit article, **lorsqu'elle est faite de mauvaise foi** »).

(3) E. Raschel, *Droit de la presse*, Dalloz, 2025, p. 425-426.

(4) Crim, 23 février 1993, n°92-83.478.

En 2003, dans sa décision *Garaudy contre France*⁽¹⁾, la Cour a notamment estimé qu'« *il ne fait aucun doute que contester la réalité de faits historiques clairement établis, tels que l'Holocauste, [...] ne relève en aucune manière d'un travail de recherche historique s'apparentant à une quête de la vérité. L'objectif et l'aboutissement d'une telle démarche sont totalement différents, car il s'agit en fait de réhabiliter le régime national-socialiste, et, par voie de conséquence, d'accuser de falsification de l'histoire les victimes elles-mêmes. Ainsi, la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public. Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention* ». Dans le cadre de cette affaire, appelée à protéger la liberté d'expression par un négationniste reconnu coupable en France du délit de contestation de crimes contre l'humanité, la Cour s'y est refusée, estimant que le requérant ne pouvait se prévaloir des dispositions de l'article 10 de la Convention en raison des dispositions de l'article 17 sur l'abus de droit, qui interdit de se prévaloir de la convention en détournant son esprit.

En 2015, dans l'affaire « *Périnçek* », la Cour a sanctionné la Suisse pour avoir condamné un homme politique turc qui avait qualifié le génocide arménien de « *mensonge international* ». Cette décision aurait pu sembler défavorable aux lois réprimant la contestation de certains crimes contre l'humanité si la Cour n'avait pris le soin de distinguer les propos qui étaient au cœur de l'affaire de ceux relatifs à l'Holocauste. La Cour a en effet précisé que « *dans les affaires portées devant l'ancienne Commission et devant la Cour concernant des propos relatifs à l'Holocauste, pour des raisons tenant à l'histoire et au contexte, ces propos ont invariablement été présumés pouvoir être [assimilés à des appels à la haine]* »⁽²⁾.

En dehors de sa conventionalité, la constitutionnalité du délit de négationnisme a également finalement été validée par le Conseil constitutionnel, 25 ans après la promulgation de la loi Gayssot. En raison de l'absence de saisine dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*, puis du refus initial de la Cour de cassation de transmettre au Conseil constitutionnel des QPC portant sur l'article 24 *bis* de la loi sur la liberté de la presse, le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 octobre 2015 par la Cour de cassation d'une QPC⁽³⁾ relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881. Les requérants soutenaient que ces dispositions portaient atteinte à la fois au principe d'égalité devant la loi, dès lors que la négation des crimes contre l'humanité autres que ceux mentionnés à l'article 24 *bis* n'était pas – au moment du

(1) CEDH, *décision Garaudy c. France*, 24 juin 2003, req. n° [65831/01](#).

(2) CEDH, *affaire Perinçek c. Suisse*, 15 octobre 2015, req. n° [27510/08](#), nota. point 234.

(3) Cons. Const. 8 janvier 2016, n° 2015-512 QPC, consid. 8.

litige - pénalement réprimée, et à la liberté d'expression. Le Conseil constitutionnel a rejeté ces deux griefs.

S'agissant de la liberté d'expression et d'opinion, le Conseil a rappelé qu'il était loisible au législateur d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication portant atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers, tout en rappelant que ces atteintes doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi. Il a souligné qu'en réprimant la contestation de l'Holocauste, le « *législateur a entendu sanctionner des propos qui incitent au racisme et à l'antisémitisme* » et que les dispositions contestées avaient bien « *pour objet de réprimer un abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui porte atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers* ». Après avoir relevé que ces dispositions, qui incriminent exclusivement la contestation de crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale, et uniquement s'il s'agit d'une négation implicite ou explicite ou d'une minoration outrancière, le Conseil a expressément souligné que ces dispositions n'avaient « *ni pour objet ni pour effet d'interdire les débats historiques* ». Il retient en conséquence que l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression portée par le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi sur la liberté de la presse est nécessaire, adaptée et proportionnée.

Le Conseil a également rejeté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale dans la mesure où le législateur pouvait traiter différemment des agissements de nature différente (d'une part la négation des crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale, qui, comme le souligne le Conseil, a « *par elle-même une portée raciste et antisémite* » et, d'autre part, d'autres crimes contre l'humanité, reconnus par une juridiction ou par la loi).

Il peut être observé que le Conseil constitutionnel accorde une importance au fait qu'il s'agisse d'appréhender la contestation de faits **ayant été qualifiés de crimes contre l'humanité par une juridiction nationale ou une juridiction internationale** reconnue par la France. En effet, le Conseil a censuré, dans le cadre du contrôle a priori de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ⁽¹⁾, les dispositions qui réprimaient la contestation de certains crimes ⁽²⁾ crimes contre l'humanité, y compris lorsqu'ils n'avaient pas donné lieu à une condamnation judiciaire. Le Conseil constitutionnel a considéré que de telles dispositions aboutissent à ouvrir les poursuites au sujet de propos qui nient, minorent ou banalisent des faits qui n'ont pas reçu la qualification de l'un des crimes visés, ce qui fait peser une incertitude sur la licéité d'actes susceptibles de faire encore l'objet de débats historiques. Dès lors, cette atteinte à la liberté d'expression ne satisfait pas à l'exigence de proportionnalité.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(2) Il était en effet prévu d'inscrire au 2° de l'article 24 *bis* de la loi de 1881 l'application du délit lorsque « la négation, la minoration ou la banalisation de ce crime constitue une incitation à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe défini par référence à la prétendue race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale », indépendamment de toute condamnation.

Ces différentes jurisprudences permettent d'affirmer avec clarté l'absence d'atteinte portée par le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi de 1881 non seulement à la liberté d'expression mais également à la liberté de la recherche. Sur ce dernier point, la pratique judiciaire est d'ailleurs de nature à rassurer quant à l'absence d'utilisation de ce dispositif pour entraver la recherche historique. En effet, comme le souligne le professeur Evan Raschel, « *la pratique judiciaire révèle d'ailleurs que les cibles de cette infraction sont des énergumènes agissant surtout sur internet, non des chercheurs dans leurs enseignements ou publications scientifiques* » ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

L'article 4 de la proposition de loi précise le champ d'application du délit de contestation de la Shoah prévu au premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en consacrant l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite sur deux points.

Cela permettra d'ancrer dans la loi cette évolution jurisprudentielle et aura une vertu pédagogique.

- D'abord, l'article 4 prévoit que l'infraction s'applique aux personnes qui ont décidé ou organisé ces crimes, **y compris lorsque leur exécution matérielle a été le fait de tiers.**

Il s'agit ici d'intégrer la jurisprudence de la Cour de cassation qui retient que l'article 24 *bis* de la loi de 1881 n'exige pas que les crimes contre l'humanité contestés aient été « *exclusivement commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 du statut du tribunal [de Nuremberg], soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale, mais qu'il suffit que les personnes ainsi désignées les aient décidés ou organisés, peu important que leur exécution matérielle ait été, partiellement ou complètement, le fait de tiers* » ⁽²⁾. La Cour de cassation avait jugé ainsi en réponse à l'observation du prévenu qui, poursuivi pour avoir publié sur un réseau social deux messages dont l'un assumait que « *le veldhiv est un épisode mineur de la déportation, qui est elle-même un épisode mineur de la Seconde guerre mondiale* », avait fait observer que la rafle du Vel d'Hiv était le fait de la police française, et non d'individus reconnus coupables par une juridiction d'un crime contre l'humanité. La Cour de cassation a rejeté cette argumentation, de sorte que l'infraction est caractérisée si le crime contre l'humanité contesté a été

(1) *Op. cit.*, p. 419.

(2) *Crim*, 24 mars 2020, 19-80.783.

matériellement ou intellectuellement commis soit par les membres d'une organisation reconnue criminelle, soit par des personnes expressément déclarées coupables par une juridiction française ou internationale.

La Cour de cassation a confirmé cette jurisprudence, par exemple dans la décision du 5 septembre 2023 ⁽¹⁾.

- Ensuite, l'article 4 ajoute, après le premier alinéa de l'article 24 *bis*, un alinéa précisant les formes de contestation punissables.

Il précise que l'infraction est constituée y compris lorsque la contestation est présentée sous forme déguisée, dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement.

Il s'agit là encore d'inscrire dans la loi l'interprétation jurisprudentielle faite par la Cour de cassation de l'appréciation de la « contestation ». Comme cela a été expliqué plus haut, la Cour de cassation a élargi l'appréciation du délit visé au premier alinéa de l'article 24 *bis* en considérant que la contestation pouvait prendre différentes formes.

La Cour de cassation juge en effet que :

– « la contestation de l'existence des crimes contre l'humanité entre dans les prévisions de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, **même si elle est présentée sous forme déguisée ou dubitative ou encore par voie d'insinuation** ; qu'elle est également caractérisée lorsque sous couvert de recherche d'une supposée vérité historique elle **tend à nier les crimes contre l'humanité** commis par les nazis à l'encontre de la communauté juive » ⁽²⁾ ;

– « la contestation de crimes contre l'humanité est caractérisée même si elle est présentée sous forme déguisée ou dubitative ou encore par voie d'insinuation » ⁽³⁾ ;

L'article 4 propose ainsi de préciser que la contestation peut consister en une négation, minoration, relativisation ou banalisation outrancière, et qu'elle est punissable même si elle est présentée sous forme dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement.

• Enfin, l'article 4 actualise l'article 69 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin de permettre l'application de la loi dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

(1) *Crim* ; 5 sept. 2023, n° 22-83.953.

(2) *Crim*, 12 septembre 2000, n° 98-88.200.

(3) *Crim*, 19 octobre 2021, n°20-84.127.

B. PRÉSENTATION DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR CES DISPOSITIONS

- Sur les alinéas tendant à préciser la notion de personnes condamnées pour les crimes contre l'humanité contestés

Le Conseil d'État a considéré que l'inclusion dans la loi de la jurisprudence précisant que les crimes contre l'humanité visés par le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi de 1881 doivent avoir été commis par des personnes condamnées pour avoir décidé ou organisé ces crimes même si leur réalisation matérielle a été le fait de tiers n'appelait pas de commentaire, sous réserve d'une modification rédactionnelle permettant de limiter expressément le champ personnel de l'incrimination.

Le dispositif initial de la proposition de loi propose en effet de modifier le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la manière suivante (les modifications apparaissent en gras) :

Rédaction consolidée du premier alinéa de l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 telle qu'elle résulterait de l'adoption de la version déposée de la proposition de loi

« Seront punis d'un an d'emprisonnement (...) ceux qui auront contesté (...) l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité (...) qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale, **soit par des personnes qui ont décidé ou organisé ces crimes, peu important que leur exécution matérielle ait été, partiellement ou complètement, le fait de tiers** ».

L'utilisation d'une formulation générale, avec l'emploi des termes « *soit par des personnes* », pourrait être interprétée comme faisant entrer dans le cadre de l'infraction les crimes commis par des personnes autres que celles qui sont 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, ou qui ont été reconnues coupables de tels crimes par une juridiction française ou internationale. Cela n'est ni le sens de la jurisprudence de la Cour de cassation, ni l'intention de votre Rapporteur.

- En conséquence, pour éviter toute interprétation qui comporterait un risque d'inconstitutionnalité, le Conseil d'État a proposé de modifier la rédaction afin d'intégrer la jurisprudence de la Cour de cassation sans qu'il y ait d'équivoque quant au fait qu'il ne s'agit pas d'étendre le champ personnel de l'infraction. Sur l'alinéa tendant à préciser les formes de contestation punissables.

L'alinéa 5 de l'article 4 propose de préciser que la contestation peut consister en une négation, minoration, relativisation ou banalisation outrancière, et qu'elle est

punissable même si elle est présentée sous forme dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement. Il procède donc par voie d'énumération qui se présente ainsi :

Rédaction d'un nouveau deuxième alinéa de l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 telle qu'il résulterait de l'adoption de la version déposée de la proposition de loi

« La contestation mentionnée au premier alinéa peut consister en une négation, minoration, relativisation ou banalisation outrancière. Elle est punissable même si elle est présentée sous forme déguisée, dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement ».

Le Conseil d'État a observé qu'il s'agissait ici aussi d'incorporer dans la loi la jurisprudence de la Cour de cassation, mais a relevé que le fait de procéder par voie d'énumération « *pourrait laisser penser qu'elle est exhaustive, privant ainsi le juge de la faculté d'interprétation qui lui appartient* ».

Dès lors, le Conseil d'État, « *sans méconnaître l'intérêt de faciliter l'appréhension du premier alinéa de l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 en apportant certaines précisions pour des raisons pédagogiques* », suggère de limiter leur nombre en adoptant la rédaction suivante :

Rédaction envisagée du nouveau deuxième alinéa de l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881, telle qu'elle sera proposée par amendement de la rapporteure en commission des Lois

« Quelle que soit sa formulation, constitue une contestation au sens de l'alinéa précédent une négation, une minoration ou une banalisation outrancière de l'existence d'un ou des crimes qui y sont mentionnés ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle⁽¹⁾ afin qu'il soit clair que le délit de négationnisme continue de reposer sur la contestation de crimes contre l'humanité 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 ;

(1) Amendements n^{os} CL50 de Mme Caroline Yadan, rapporteure, CL 3 de Mme Marietta Karamanli, et CL 41 de M. Sylvain Maillard.

– soit par des personnes qui ont été reconnues coupables de tels crimes par une juridiction française ou internationale.

En précisant que les auteurs de ces crimes peuvent avoir décidé ou organisé ces crimes, même si leur exécution matérielle est le fait de tiers, l'intention du législateur est bien de viser les deux catégories de personnes précitées, et non d'en créer une troisième qui n'aurait pas été reconnue coupable de ces crimes.

Par ailleurs, à l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement ⁽¹⁾ visant 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 crimes contre l'humanité.

La Commission a décidé de suivre la recommandation, formulée par le Conseil d'État, de limiter l'énumération des formes de contestation de crimes contre l'humanité retenues par la Cour de cassation. Cet amendement aboutit à ce que la notion de contestation soit précisée à travers les notions de négation, de minoration et de banalisation des crimes contre l'humanité, le juge continuant d'apprécier la constitution de l'infraction au regard du contexte.

Cette nouvelle rédaction a le mérite de rapprocher la rédaction retenue pour le délit de contestation de l'Holocauste de celle retenue au deuxième alinéa de l'article 24 bis de la loi de 1881 sur la liberté de la presse, s'agissant du délit de contestation des autres crimes contre l'humanité.

*

* *

(1) Amendements n^{os} CL51 de Mme Caroline Yadan, rapporteure, CL 4 de Mme Marietta Karamanli, et CL 42 de M. Sylvain Maillard.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mardi 20 janvier 2026, la Commission examine la proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme (n° 575) (Mme Caroline Yadan, rapporteure).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/iJTmef>

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 « israéliésés » 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^{er} 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, ressurgissent déjà – ressurgissent 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 Pleven 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^{er} 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'antisémitisme 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^{er} 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 soraliennne 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 importent 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 resignons 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^{er} (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 nous 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^{er}.

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^{er} 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^{er} 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^{er} 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^{er}.

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^{er} 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^{er} 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^{er}

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^{er}, 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'Ihra, 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 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^e 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^{er}, 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**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme (n° 575) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Union des étudiants juifs de France (UEJF)**
— M. Yossef Murciano, président
- **Fondation pour l'innovation politique (Fondapol)**
— M. Dominique Reynié, directeur général
- **Association des avocats praticiens du droit de la presse (AAPDP)**
— M^e Christophe Bigot, président
- **American Jewish Committee (AJC)**
— Mme Simone Rodan Benzaquen, ancienne directrice générale d'AJC Europe
- **Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF)**
— M. Yonathan Arfi, président
— Mme Juliette Duplanil-Weill, chargée de mission affaires politiques et parlementaires
- **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice**
— M. Julien Morino-Ros, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales
— Mme Solaine Claude, rédactrice au bureau de la législation pénale spécialisée
— Mme Mathilde Barrachat, cheffe du bureau de la législation pénale spécialisée
- **Mme Aurore Bergé**, ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations

- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)**
 - M. Clément Rouhouse, sous-directeur des libertés publiques
 - M. Paul Lainé, chargé de mission sécurité des lieux de culte et lutte contre les actes antireligieux
 - M. Thomas Lebreton, chef du bureau des questions pénales
 - Mme Magali Faussemagne, adjointe au chef du bureau des questions pénales
 - Mme Émilie Saussine, cheffe de bureau à la sous-direction des polices administratives
- **Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)**
 - M. Mathias Ott, délégué interministériel
 - Mme Elise Fajgeles, secrétaire générale
 - M. Hadrien Bureau, conseiller en charge de la coordination des politiques publiques et du suivi du plan de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (PRADO)
- **Tribunal judiciaire de Paris**
 - Mme Laure Beccuau, procureure de la République
 - M. Etienne Debarre, vice-procureur, chef de la section « protection des libertés fondamentales »
 - Mme Anisaa Zehglache, substitut et cheffe de pôle « presse et pôle national de lutte contre la haine en ligne »
- **Mme Isabelle Rome**, ancienne ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances
- **Actions avocats**
 - Mme Déborah Journo, présidente
- **Table ronde d'associations de lutte contre le racisme**
 - Organisation juive européenne (OJE)**
 - M^e Muriel Ouaknine-Melki, présidente
 - Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)**
 - Mme Tina Théallet, responsable des affaires publiques et juridiques