

**Proposition de loi (n° 575) visant à lutter contre les formes renouvelées
de l'antisémitisme**

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Caroline Yadan, rapporteur

Mardi 20 janvier 2026

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 quantitative alarmante, 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.

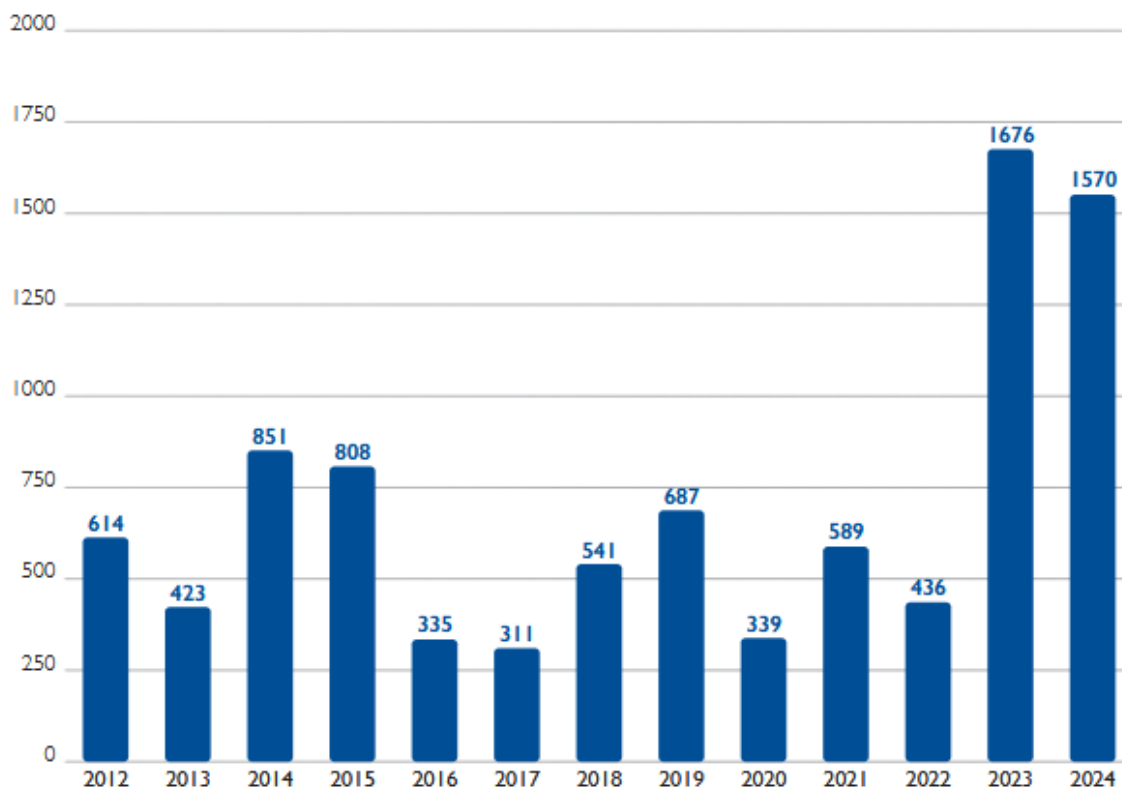
(1) Audition de Mme Aurore Bergé, ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, 6 janvier 2026.

(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 Gunther 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 Podcast, 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

(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 % ⁽²⁾.

Un sondage mené en septembre 2025 pour le Conseil représentatif des institutions juives de France (Crif) ⁽³⁾ 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 ⁽⁴⁾. 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 »

(1) à remplir

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

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

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

pour mieux délimiter les contours de l'interdit pénal ⁽¹⁾. En effet, pour échapper à la 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 » ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾.

C'est également ce que met en évidence le rapport des assises de lutte contre l'antisémitisme ⁽⁴⁾ 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

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

(2) Ibid., p. 67.

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

(4) Ibid., p. 65.

d'assistance aux victimes de discrimination. Celles-ci proposent un 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.

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

➤ **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.

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 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 ⁽²⁾. 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

(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).

(2) 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 ».

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 ⁽¹⁾.

Comme le relève le commentaire aux cahiers de la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 du Conseil constitutionnel ⁽²⁾, 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* » ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾, notamment en raison de la brièveté des délais de prescription applicables à ces délits ⁽⁵⁾ de l'impossibilité de recourir aux procédures de 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 :

(1) 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 ».

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

(3) 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).

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

(5) 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.

- 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 « désécialisation »** 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 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 »* ⁽⁴⁾. Ces infractions sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, les peines étant portées à sept ans

(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.

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

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 ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾, aux perquisitions nocturnes ⁽³⁾, à l'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) ⁽⁴⁾ et à la prescription ⁽⁵⁾ 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 ⁽⁶⁾.

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

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*

(1) Article 421-2-5 du code pénal.

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

(3) Ibid.

(4) Article 706-25-4 du même code.

(5) 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 terroriste.

(6) 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.

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 plus fréquents sont ceux qui, en imputant certains faits à certaines communautés, conduisent à percevoir ces dernières comme "indésirables" et "à rejeter"* » ⁽⁴⁾.

Il existe d'autres infractions de provocation directe dans le code pénal réprimant notamment la provocation directe à un attroupement armé ⁽⁵⁾, à la rébellion ⁽⁶⁾, à commettre des crimes de trahison ou d'espionnage ⁽⁷⁾ ou encore à commettre un génocide ⁽⁸⁾. De même, l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la

(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. Hugueney, *Revue de science criminelle*, 1954, p. 763, obs. sur cass. crim., 25 février 1954, *Jurisclasseur. Communication*, fasc. 124, cité dans « La provocation à des actes de terrorisme et leur apologie », Jacques-Henri Robert, *Jurisclasseur 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.

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

(5) Article 431-6 du code pénal.

(6) Article 433-10 du même code.

(7) Article 411-11 du même code.

(8) Article 211-2 du code pénal.

liberté de la presse ne punit que la provocation directe à commettre certains crimes ou délits ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾, de provocation à la désobéissance des militaires ⁽³⁾, à s'armer contre l'État ou une population ⁽⁴⁾, au suicide ⁽⁵⁾, ou encore la provocation non publique à la discrimination, à la haine ou à la violence ⁽⁶⁾.

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 ⁽⁷⁾.

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.

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* » ⁽⁸⁾ et consiste en « *l'expression d'une opinion* » ⁽⁹⁾.

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 ⁽¹⁰⁾. Ainsi, les propos apologétiques

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

(2) Article 223-1-2 du code pénal.

(3) Article 413-3 du même code.

(4) Article 412-8 du même code.

(5) Article 223-13 du même code.

(6) Article R. 625-7 du même code.

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

(8) 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.

(9) 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.

(10) 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,

tenus dans le cadre d'une conversation privée ou au sein d'un groupe de personnes liés 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* » ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾. 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* » ⁽³⁾.

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 public, avait manifesté une égale considération pour des victimes d'actes de terrorisme et l'un de leurs auteurs à qui il s'identifiait* » ⁽⁴⁾.

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 Djihad islamique, en raison des attaques qu'ils ont organisées* » ⁽⁵⁾.

Le Conseil constitutionnel a jugé que **le délit d'apologie publique des actes de terrorisme ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle**, estimant que

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).

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

(2) Voir « La provocation à des actes de terrorisme et leur apologie », Jacques-Henri Robert, *Jurisclasseur 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.

(3) 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 ».

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

(5) 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.

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 ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾.

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 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* ⁽³⁾ ».

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* » ⁽⁴⁾. 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

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

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

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

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

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 ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾.

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* » ⁽³⁾. 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* » ⁽⁴⁾.

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** ⁽⁵⁾ **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.

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

(2) Ibid., parag. 195.

(3) Ibid., parag. 196.

(4) Ibid., même parag.

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

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) ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾, 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.

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 ⁽³⁾. Comme le précise une circulaire du garde des Sceaux ⁽⁴⁾, « *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* » ⁽⁵⁾.

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* » ⁽⁶⁾. Le Conseil en a conclu que ces dispositions ne méconnaissaient aucun droit ou liberté garanti par la Constitution.

(1) 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.

(2) 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 ».

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

(4) 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.

(5) Ibid.

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

Selon la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) 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 ⁽¹⁾.

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 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 ⁽²⁾, 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.

(1) Audition de la DLPAJ 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.

(2) 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.

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* » ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾.

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.

La définition de ces éléments constitutifs s'inspire de celle prévue pour le délit de négationisme à l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ⁽³⁾. Pour préserver la cohérence de l'échelle des peines, cette nouvelle infraction est réprimée de manière identique au délit de négationisme.

– 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.

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

(2) Voir *supra*.

(3) 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 [...] ».

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 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 encouraient 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*

(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.

sur leurs auteurs un jugement favorable, portent sur **des agissements déjà incriminés par la qualification d'apologie du terrorisme** » ⁽¹⁾. C'est ce que juge le Conseil constitutionnel ⁽²⁾ comme la Cour de cassation ⁽³⁾. 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* » ⁽⁴⁾.

– 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 propos ainsi visés sont d'ores et déjà couverts par l'incrimination d'apologie du terrorisme plus fortement réprimée* » ⁽⁵⁾.

– 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*** » ⁽⁶⁾.

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 ⁽⁷⁾.

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 des amendements de réécriture permettant de satisfaire en tous points aux propositions formulées par le Conseil d'État et reprenant la suggestion de rédaction qu'il a formulée dans son avis. Cette rédaction sera la suivante, étant précisé que les

(1) Ibid. parag. 13.

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

(3) 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.

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

(5) 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.

(6) Ibid. parag. 15.

(7) Ibid. même parag.

modifications par rapport au texte initial de l'article 421-2-5 du code pénal apparaissent en gras :

Modification consolidée de la rédaction du premier alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal telle qu'elle sera proposée par amendement de la rapporteure en commission des Lois

« Le fait de provoquer directement, **même implicitement**, à des actes de terrorisme, ou de faire publiquement l'apologie de ces actes **ou de leurs auteurs, y compris, en cas d'apologie, en minorant ou banalisant les actes de façon outrancière**, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. »

De la même manière, votre rapporteure reprendra la suggestion du Conseil d'État en harmonisant 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 modifié par la présente proposition de loi.

Modification consolidée de la rédaction du premier alinéa de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure telle qu'elle sera proposée par amendement de la rapporteure en commission des Lois

« I. - Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte 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, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes **ou de leurs auteurs, y compris, en cas d'apologie, en minorant ou banalisant publiquement les actes de façon outrancière**. »

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

➤ **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.

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 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 ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾, 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

(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.

(2) 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.

(3) 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](#)).

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

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 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.**

(1) Ibid. parag. 78 et 79.

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

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 ⁽¹⁾, et qui, en tant que tels, constituent des actes portant une atteinte à l'intégrité d'un État, sont susceptibles d'être pénalement appréhendés.

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 ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾. 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 ⁽⁴⁾.

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** ⁽⁵⁾.

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

(2) 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 ».

(3) 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.

(4) 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.

(5) 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, lors 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 puise 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-de-lit-de-blaspheme.

(5) Cour européenne des droits de l'Homme, affaire *Coutant c. France*, 24 janvier 2008, [n° 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](#), parag. 44

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

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

Afin d'assurer la sécurité juridique de ces dispositions, votre rapporteure entend suivre dans leur intégralité les préconisations formulées par le Conseil d'État et reprendre la rédaction de la nouvelle infraction suggérée par ce dernier dans son avis.

Modification consolidée de la rédaction du cinquième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse telle qu'elle sera proposée par amendement de la rapporteure en commission des Lois

« Seront punis de la même peine ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront :

1° fait l'apologie des crimes visés au premier alinéa, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, y compris si ces crimes n'ont pas donné lieu à la condamnation de leurs auteurs ;

2° appelé publiquement, en méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des buts et principes de la charte des Nations Unies, à la destruction d'un État reconnu par la République française. »

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

➤ **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

(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.

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.

A. 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.

(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.

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 ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾ ;

– 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.

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 ⁽³⁾.

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.

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

(2) 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 ».

(3) Voir infra.

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 ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾, 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.

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 ⁽³⁾.

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 Rapporteuse, 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.

(1) 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.

(2) 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).

(3) 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 [...] ».

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 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.

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

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 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.

Toutefois, après un dialogue constructif avec le Conseil d'État, votre Rapporteuse a décidé de modifier la rédaction de l'article 2 de la proposition de loi afin de créer ce nouveau délit au sein de l'article 24 de la loi de 1881 relative à la liberté de la presse. En cas d'adoption de l'amendement, l'article 437-1 du code pénal ne sera pas créé, ce qui implique, par coordination, de supprimer les alinéas 4 à 7 de l'article 2. Par mesure de coordination, votre rapporteure déposera donc en commission des lois un amendement de suppression des alinéas 5 à 7 de l'article 3, afin de tenir compte de l'absence de création, dans le code pénal, d'un nouvel article 437-1.

Il ne sera pas nécessaire de prévoir, au sein de la loi de la presse, l'extension du droit d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour la modification de l'article 24, puisque ce droit des associations est déjà prévu, à l'article 48-1-1 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

➤ **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.

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.

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*

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

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 **certaines 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 »*.

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*

(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

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 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 ⁽³⁾.

(1) Article premier de l'Accord.

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

(3) 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.

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* » ⁽¹⁾, 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* » ⁽²⁾.

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* » ⁽³⁾ ;

– 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 l'humanité commis pendant la seconde guerre mondiale qu'il opère, constitue une contestation de l'existence de ces derniers* » ⁽⁴⁾.

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*

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

(2) Idem, p. 4.

(3) Crim, 17 juin 1997, n° 94-85.126.

(4) Crim, 27 mars 2018, n° 17-82.637.

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" » ⁽¹⁾.

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* » ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾.

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* » ⁽⁴⁾.

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 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* » ⁽⁵⁾.

(1) Crim, 24 mars 2020, n°19-80.783.

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

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

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

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

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⁽¹⁾.

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* »⁽²⁾.

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* »⁽³⁾.

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.

En 2003, dans sa décision *Garaudy contre France*⁽⁴⁾, 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*

(1) 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** »).

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

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

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

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 « Përinçek », 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]* » ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾ 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 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

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

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

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.

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*

(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.

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 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 ⁽³⁾.

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

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

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

- 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 » ⁽¹⁾ ;

– « 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 » ⁽²⁾ ;

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*, 12 septembre 2000, n° 98-88.200.

(2) *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, **votre Rapporteur présentera en commission des Lois un amendement**, reprenant une rédaction proposée par le Conseil d'État, permettant 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. Cette rédaction sera la suivante :

Modification consolidée de la rédaction du premier 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

« 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** ».

- 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 ».

Votre rapporteure présentera en commission des Lois un amendement reprenant cette rédaction, qui permet de préciser les différentes formes de contestation possible, le juge appréciant la constitution de l'infraction au regard du contexte.

Cette rédaction, si elle était adoptée, rapprochera en outre la formulation du délit de contestation de l'Holocauste de celle du délit de contestation des autres crimes contre l'humanité.