

Proposition de loi n° 1727 visant à renforcer la réponse pénale contre les infractions à caractère raciste ou antisémite

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Mathieu Lefèvre, rapporteur

Lundi 26 février 2024

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Le racisme est une lèpre sans cesse renaissante et très vite contagieuse* ». En s'adressant en ces termes à la représentation nationale le 7 juin 1972 ⁽¹⁾, à l'occasion des débats sur la loi qui inscrira son nom dans la postérité, le garde des Sceaux René Pleven avait probablement conscience que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme demeurerait un combat plus de cinquante ans après son intervention.

Surtout, il savait que l'une des conditions *sine qua none* pour enrayer la dynamique des discriminations était qu'une **répression ferme et systématique** suive ces agissements mortifères. Face à ce qui n'est rien d'autre que des coups de boutoirs quotidiens et lancinants à la cohésion sociale et à l'unité de notre nation, la République doit répondre avec une sanction à la hauteur de ses valeurs et de notre conception de la justice.

Bien entendu, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toutes les formes de discrimination est aussi une affaire d'éducation. Elle passe par l'école, la pédagogie, l'apprentissage de l'histoire, les rencontres, l'exemple. Parents, école, éducateurs, médias, entreprises, femmes et hommes politiques : chacun doit y jouer un rôle.

Celui du législateur est de s'assurer que les principes qu'il consacre sont garantis, que la loi qu'il vote est appliquée et que les individus qui la bravent sont sanctionnés à la hauteur du préjudice qu'ils font subir à la société. C'est aussi celui de modifier la législation pour la mettre en conformité, si nécessaire, avec les réalités de l'époque.

Plus de cinquante ans après la loi Pleven, plus de trente ans après la loi Gayssot, plus de sept ans après la loi « Égalité et citoyenneté », **des adaptations apparaissent encore nécessaires** pour que les auteurs de propos racistes, antisémites, négationnistes ou autres propos discriminatoires soient plus directement et sévèrement sanctionnés.

(1) *Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du mercredi 7 juin 1972, Journal officiel de la République française (JORF) du 8 juin 1972, Débats parlementaires.*

Tandis que, chaque année, 1,2 million de victimes subissent une discrimination ou une atteinte à caractère raciste ou antisémite, ce texte se propose d'apporter **deux réponses pragmatiques, concrètes et fermes**.

D'abord, des prédicateurs de haine, multirécidivistes, peuvent aujourd'hui se tapir dans l'ombre et échapper à la justice qui les a pourtant condamnés, car aucun mandat d'arrêt ne peut être actuellement délivré par le tribunal correctionnel si la personne est reconnue coupable d'un délit de presse. Le 15 avril 2019, la 13^{ème} chambre du tribunal correctionnel de Paris condamnait ainsi l'essayiste Alain Soral à un an d'emprisonnement, assorti d'un mandat d'arrêt, pour contestation de crime contre l'humanité. Le parquet interjeta logiquement appel de ce mandat dépourvu de fondement juridique. L'odieux Soral, condamné à de multiples reprises pour des faits similaires, ne dort toujours pas en prison et continue de déverser sa haine aussi insupportable que lucrative.

La présente proposition de loi entend donc premièrement mettre fin à ce dévoiement des principes de la liberté d'expression. Elle souhaite **permettre désormais au tribunal correctionnel de délivrer un mandat d'arrêt ou de dépôt contre un prévenu condamné** à une peine d'emprisonnement pour apologie de crimes ou contestation de crimes contre l'humanité.

Ensuite, notre société fait face à une désinhibition croissante des auteurs de provocations à la haine, de diffamations ou d'injures. Les réseaux sociaux portent une responsabilité dans cet état de fait, puisqu'ils sont venus ajouter une forme de facilité à l'ignominie. Si des propos ou écrits publics constituent des délits qui semblent suffisamment réprimés, la sanction aujourd'hui prévue pour leurs pendants non publics paraît sous-dimensionnée alors même qu'ils sont en constante augmentation. Une injure non publique à caractère raciste expose par exemple son auteur à une amende maximale de 1 500 euros. Cette difficulté est d'autant plus regrettable que la jurisprudence a une conception assez large de l'infraction non publique.

La présente proposition de loi entend donc secondement **transformer en délit les contraventions actuellement prévues en matière de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, de diffamation et d'injure non publiques à caractère raciste ou discriminatoire**. Cela permettra de condamner leurs auteurs à une amende pouvant aller jusqu'à 3 750 euros.

Ce texte constitue un premier vecteur législatif pour appliquer l'ambitieux plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, présenté par le Gouvernement en janvier 2023.

Les élus de la Nation, quelle que soit leur appartenance politique, doivent pouvoir se retrouver sur son objectif et ses moyens car, pour citer à nouveau René Pleven, *« ce ne peut être un débat partisan (...) parce qu'en luttant contre le racisme, la France reste tout simplement fidèle à elle-même »*.

*

**

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. FACE À UNE DYNAMIQUE PRÉOCCUPANTE, REPENSER LA RÉPONSE PÉNALE CONTRE LES INFRACTIONS À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE APPARAÎT COMME UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toutes les formes de discriminations doit tous nous rassembler. Il est insupportable et intolérable de constater que les actes à caractère discriminatoire augmentent ces dernières années dans notre pays.

Face à leurs auteurs, la société tout entière doit être mobilisée. Nos forces de l'ordre et nos magistrats, à qui votre rapporteur souhaite rendre un hommage appuyé, sont déjà chaque jour en première ligne pour réprimer ces agissements qui portent atteinte à la cohésion de notre nation.

L'explosion des actes antisémites sur notre sol que l'on constate depuis les attentats barbares du Hamas visant Israël le 7 octobre 2023 semble avoir fait franchir un nouveau palier à la violence qui traverse notre société. Cette situation nous oblige vis-à-vis de nos compatriotes juifs et, plus largement, de tous ceux qui subissent des discriminations.

Le Gouvernement a présenté, dès le début de l'année 2023, un nouveau plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine. Le ministre de l'intérieur et le garde des Sceaux s'emploient à assurer une réponse implacable de l'État. Il appartient désormais au législateur de prendre sa part de cet effort.

A. LES ATTEINTES À CARACTÈRE RACISTE ET DISCRIMINATOIRE AUGMENTENT EN FRANCE TANDIS QUE LES DISCOURS DE HAINE SE MAINTIENNENT À DES NIVEAUX ÉLEVÉS

1. Les actes à caractère raciste ou discriminatoire progressent chaque année dans notre pays

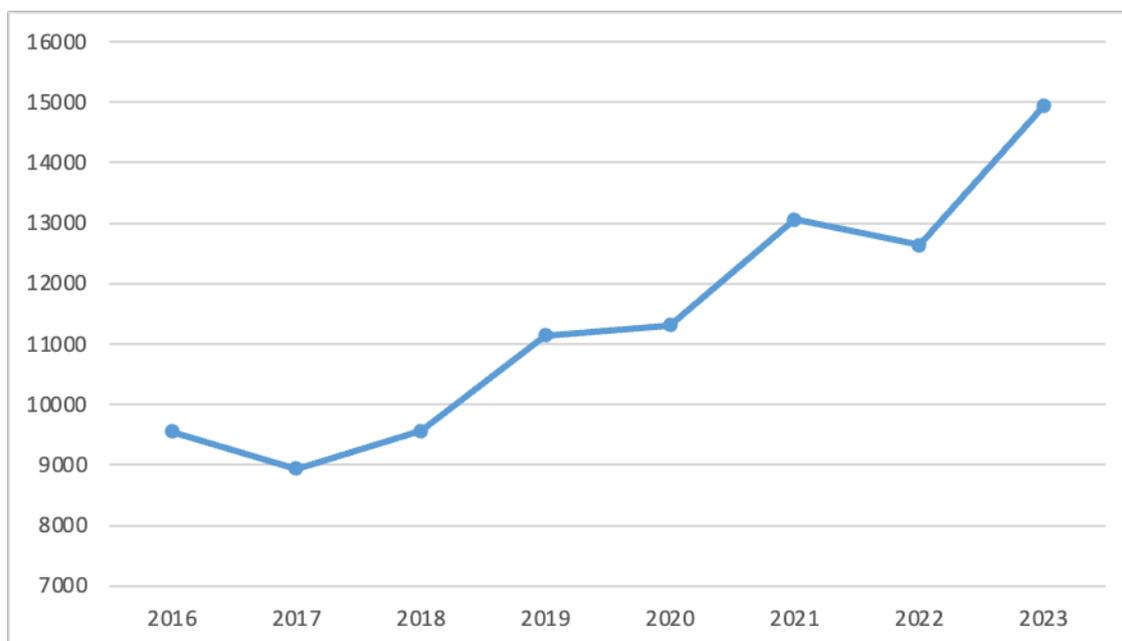
Tous les acteurs auditionnés par votre rapporteur s'accordent sur le constat d'une augmentation des atteintes à caractère raciste, antisémitisme et discriminatoire en France.

Il est vrai que les données qui ont été communiquées à votre rapporteur illustrent une dynamique particulièrement inquiétante.

- Entre 2016 et 2023, les atteintes à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux ont **augmenté de plus de 56 %**. Si l'on exclut l'année 2023, sur

laquelle votre rapporteur reviendra plus spécifiquement *infra*, la hausse demeure tout de même de plus de 32 %. En dehors d'une stabilisation due au Covid-19 en 2020 et d'un reflux léger et hélas passager en 2022, ces atteintes **augmentent ainsi chaque année**, comme il ressort du graphique ci-après.

NOMBRE D'ATTEINTES À CARACTÈRE RACISTE, XÉNOPHOBES ET ANTIRELIGIEUX ENTRE 2016 ET 2023 (CRIMES, DÉLITS, CONTRAVENTIONS)



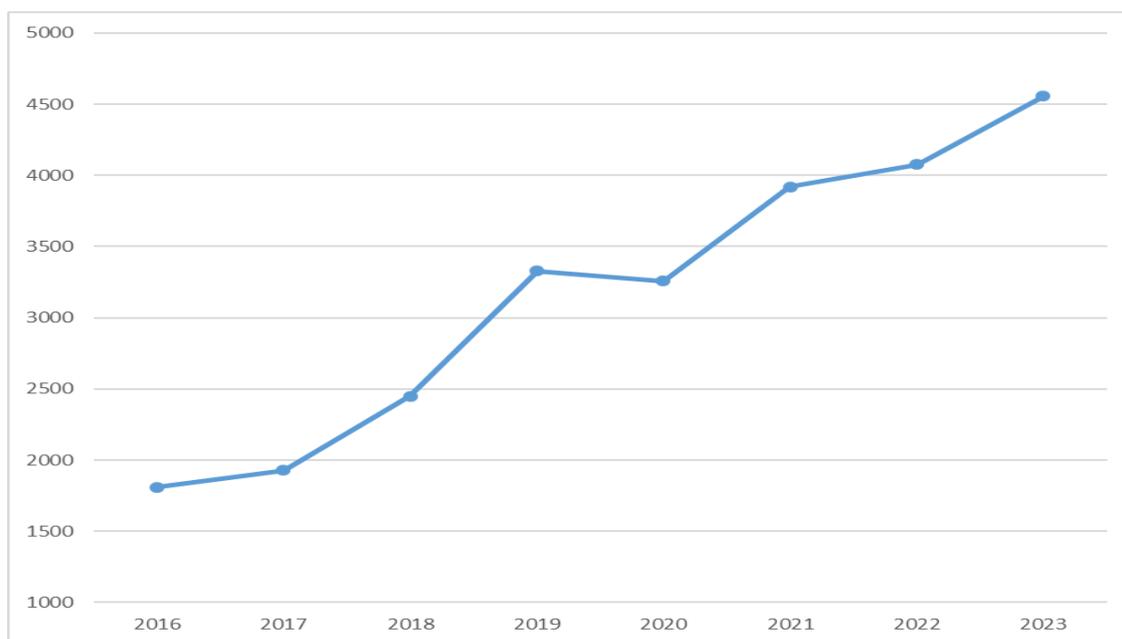
Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMI), bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023.

Plus précisément, on constate, toujours entre 2016 et 2023, que les crimes et délits à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux ont augmenté de 47 % environ, contre plus de 70 % pour les contraventions présentant les mêmes caractères. Bien loin de permettre une quelconque nuance, **ces chiffres illustrent au contraire la nécessité pour le législateur d'agir avec fermeté sur les actes contraventionnels.**

L'audition de M. Olivier Klein, délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, a permis de percevoir une granularité encore plus grande. D'après ce dernier, en 2021, **94 % des contraventions pour provocations, injures et diffamations commises en raison de l'appartenance présumée à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion étaient des contraventions de cinquième classe, c'est-à-dire des provocations, injures et diffamations non publiques.**

● Sur la même période, les atteintes anti-LGBT+ ont connu une augmentation encore plus massive, puisqu'elles ont **plus que doublé (+ 152 % environ) en sept ans**. La tendance illustrée par le graphique ci-après est hélas encore plus édifiante.

NOMBRE D'ATTEINTES ANTI-LGBT ENTRE 2016 ET 2023 (CRIMES, DÉLITS, CONTRAVENTIONS)



Source : SSMI, bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023.

La hausse est ici massivement portée par le champ contraventionnel (+ 280 %) et moins par le champ délictuel et criminel, qui progresse hélas lourdement aussi (+ 60 %).

Derrière ces chiffres édifiants se cachent des réalités humaines révoltantes. Votre rapporteur s'indigne et condamne ces dynamiques évolutives qu'il ne découvre pas, mais dont l'ampleur doit d'autant plus nous conduire à agir.

Il convient de préciser d'ailleurs que ces données n'analysent que très imparfaitement la réalité du racisme, de l'antisémitisme et des discriminations en France. De nombreux acteurs auditionnés ont en effet insisté sur l'existence d'un important « **chiffre noir** » ⁽¹⁾, expression qui désigne des actes non déclarés et qui échappent donc aux forces de sécurité et à la justice. Votre rapporteur appelle de ce point de vue à un renforcement de la formation des forces de l'ordre au dépôt de plaintes à caractère raciste et antisémite.

● L'année 2023 présente un caractère exceptionnel dramatique. Les attentats barbares perpétrés par le groupe terroriste du Hamas contre la population de l'État d'Israël et la légitime réponse militaire qui a suivi ont vu s'adjoindre au drame terrible qu'ils représentaient déjà une importation regrettable de ce conflit sur notre sol.

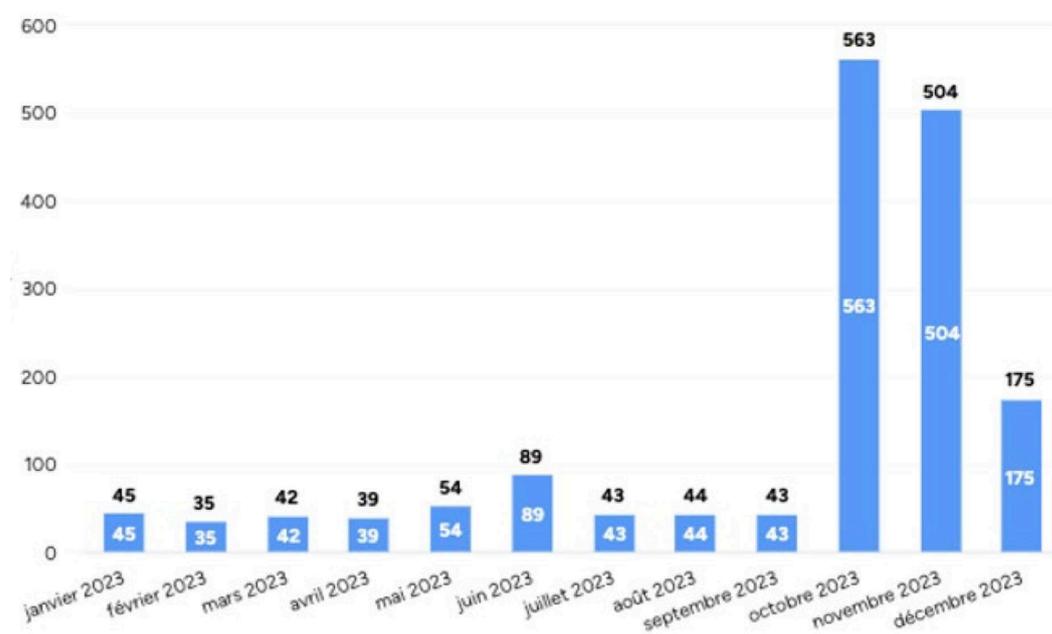
(1) D'après la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et les associations antiracistes, ce « chiffre noir » serait particulièrement important en matière d'atteintes racistes, antisémites et xénophobes car de très nombreuses victimes renoncent à porter plainte, considérant souvent qu'elles ne pourront pas prouver le caractère raciste de l'atteinte qu'elles ont subie ou s'abstenant par peur de représailles, ou encore par honte.

Cela s'est malheureusement traduit par une **hausse édifiante du nombre d'actes antisémites en France**. En un mois seulement, entre le 7 octobre et le 7 novembre 2023, 1 100 actes de cette nature ont été commis dans notre pays.

D'après un rapport ⁽¹⁾ du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), croisant des données du ministère de l'intérieur et du service de protection de la communauté juive (SPCJ), le nombre d'actes antisémites est passé de 436 en 2022 à 1 676 en 2023 et 57,8 % de ces actes portaient atteinte aux personnes.

Les graphiques ci-après illustrent cette tendance.

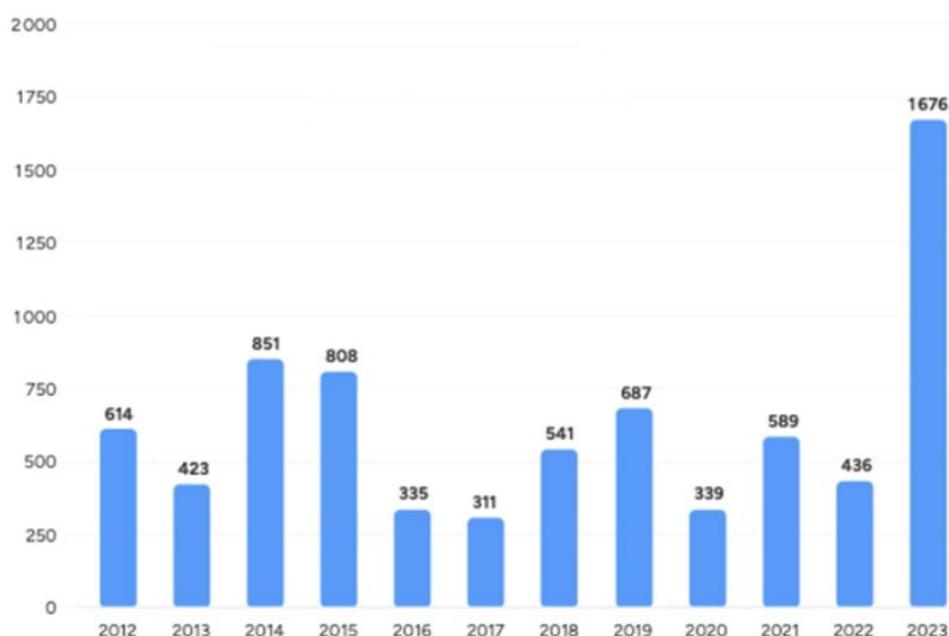
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTES ANTISÉMITES MENSUELS EN 2023



Source : Rapport du CRIF précité.

(1) Rapport du CRIF et du SCPJ, « Analyse des chiffres de l'antisémitisme 2023 », janvier 2024.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTES ANTISÉMITES ANNUELS ENTRE 2012 ET 2023



Source : Rapport du CRIF précité.

Votre rapporteur tient ici à condamner avec la plus grande fermeté cette situation, exprime sa colère face à ces actes ignobles et se réaffirme aux côtés de nos concitoyens juifs. **Le combat contre l'antisémitisme et celui pour la République sont un seul et même combat.**

Tous les acteurs auditionnés ont également signalé à votre rapporteur avoir, chacun dans leur domaine de compétence, constaté cette évolution. Elle pèse évidemment lourd dans l'augmentation conséquente des actes racistes, xénophobes et antireligieux que l'on constate entre 2022 et 2023, augmentation illustrée par le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES ATTEINTES À CARACTÈRE RACISTE, XÉNOPHOBE ET ANTIRELIGIEUX ENTRE 2022 ET 2023

	2022	2023	Évolution 2022/2023
Nombre d'atteintes constituant des crimes et délits	6 479	8 521	+ 31,5 %
Nombre d'atteintes constituant des contraventions	6 156	6 409	+ 4 %
Total des infractions	12 635	14 930	+ 18,2 %

Source : SSMI, bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023.

● Le nombre de **personnes mises en cause devant l'autorité judiciaire** pour des infractions de provocations, injures ou diffamations publiques et non publiques assorties d'un motif discriminatoire est, quant à lui, passé d'environ 4 500 en 2016 à environ 5 500 en 2022. Dans le détail, il est passé de 1 900 mis en cause à 3 200 environ pour ce qui concerne les infractions non publiques et de 2 600 mis en cause à 2 400 environ pour les infractions publiques ⁽¹⁾.

(1) Données communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice à votre rapporteur.

2. Les discours de haine se maintiennent à des niveaux élevés dans notre pays

• Entre 2016 et 2023, les forces de sécurité intérieure ont enregistré en moyenne 215 cas annuels **d'apologies publiques de crimes ou de délits** ⁽¹⁾. S'il est difficile de dégager une tendance, le tableau ci-après illustre toutefois une forte augmentation de ces infractions en 2023, probablement également liée au contexte de montée de l'antisémitisme évoqué précédemment.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INFRACTIONS D'APOLOGIE PUBLIQUE DE CRIMES OU DÉLITS ENTRE 2016 ET 2023

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'infractions	264	228	189	162	200	227	179	281

Source : SSMI, bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023.

D'après les données communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice à votre rapporteur, le nombre annuel moyen de personnes mises en cause devant elle pour apologie publique de crime ou délit s'est élevé à 93 entre 2016 et 2022.

• Quant aux contestations des crimes contre l'humanité commis durant la Seconde guerre mondiale, leur nombre tourne autour d'une vingtaine par an.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INFRACTIONS DE CONTESTATION DES CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE ENTRE 2016 ET 2023

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'infractions	19	18	19	31	23	13	15	19

Source : SSMI, bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023.

D'après les données communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice à votre rapporteur, parmi ces chiffres, le nombre annuel moyen de personnes mises en cause devant elle pour contestation de la *Shoah* s'est élevé à 13 entre 2016 et 2022.

(1) L'ensemble des infractions prévues et réprimées par le cinquième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881.

B. PLUS DE 50 ANS APRÈS LA LOI PLEVEN ET 30 ANS APRÈS LA LOI GAYSSOT, LE LÉGISLATEUR DOIT DONC REMETTRE L'OUVRAGE SUR LE MÉTIER

1. Un cadre normatif solide de lutte contre le racisme et les discriminations existe d'ores et déjà

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur tient à rappeler que de nombreuses lois importantes ⁽¹⁾ sont d'ores et déjà venues participer de manière déterminante à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toutes les formes de discriminations en matière pénale :

– la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, dite « **loi Pleven** », a notamment créé les délits de provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence, d'injure et de diffamation à caractère raciste au sein de la loi du 29 juillet 1881 ;

– la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, dite « **loi Gayssot** », a notamment créé le délit de contestation des crimes contre l'humanité commis pendant la Seconde guerre mondiale à l'encontre notamment des juifs, connus sous le nom de *Shoah* ;

– la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe a érigé le mobile raciste en circonstance aggravante pour certains crimes et délits de droit commun. La liste de ces derniers a, par la suite, été étendue par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « **Perben II** », qui a également relevé le délai de prescription de l'action publique de trois mois à un an pour les infractions à caractère raciste relevant du droit de la presse ;

– la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations a notamment aligné la **répression des discours à caractère sexiste ou homophobe** sur le régime de la loi Pleven ;

– la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à **l'égalité et la citoyenneté** a comporté de nombreuses mesures en matière de lutte contre les discriminations, comme la généralisation de la circonstance aggravante susmentionnée ou le remplacement de la notion « d'identité sexuelle » par celle « d'identité de genre », pour mieux lutter contre la transphobie. Elle a également étendu la répression de l'apologie et de la contestation de crimes contre l'humanité, notamment aux

(1) Votre rapporteur souhaite même rappeler que la France s'était dotée d'un premier cadre juridique de lutte contre les discriminations raciales dès 1939. L'un des décrets-lois dits « *Marchandeaup* » du 21 avril 1939 prévoyait en effet des poursuites lorsque la diffamation ou l'injure, prévues par la loi du 29 juillet 1881, « commise envers un groupe de personnes appartenant par leur origine, à une race ou à une religion déterminée, [avait] pour but d'exciter à la haine envers les citoyens ou les habitants ». Il s'agissait alors avant tout de lutter contre l'antisémitisme. Abrogé par le régime de Vichy, il entrera de nouveau en vigueur à la Libération.

crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ;

– la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a rendu la procédure de comparution immédiate applicable à certains délits de presse, comme la provocation à la haine discriminatoire ou encore la contestation de crime contre l'humanité.

2. Internet et les réseaux sociaux nécessitent d'adapter en permanence notre arsenal législatif aux réalités

L'une des raisons de l'explosion des infractions à caractère raciste ou antisémite est, bien entendu, la démocratisation toujours plus grande des réseaux sociaux et la **désinhibition de plus en plus importante de certains de leurs utilisateurs**. Internet est aussi un outil qui permet à des idéologues multirécidivistes de **déverser leur haine auprès d'un auditorat sans cesse en progression**, et ce, sans nécessairement être présents sur le territoire national.

La lutte contre **la haine en ligne** est un défi majeur et permanent pour les pouvoirs publics. Les technologies numériques rendent en effet plus rapides, plus faciles et plus massifs la diffusion publique de discours de haine et l'accès à une communication instantanée, publique ou privée, avec une personne aux fins de l'injurier, par exemple.

Le législateur ne découvre pas l'impact du numérique sur le racisme, l'antisémitisme et les discriminations ; il a déjà agi sur ce sujet ⁽¹⁾, en régulant l'activité des plateformes au niveau national avant même la mise en place d'une réglementation européenne commune. Tout en pointant des améliorations possibles, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a d'ailleurs déjà eu l'occasion de saluer la mise en œuvre, par les plateformes, de dispositifs visant à modérer les usages abusifs et préjudiciables de leurs services ⁽²⁾.

Il apparaît d'ailleurs que **les Français auraient tendance à être davantage violents sur les réseaux sociaux que leurs voisins européens**. Sans que l'on ne puisse considérer que cela soit significatif au regard de la courte période analysée, c'est en tout cas ce qui ressort du rapport du réseau social X (ex-Twitter) sur le contrôle de ses contenus ⁽³⁾. Entre le 28 août et le

(1) Pour ne citer que les plus récentes, les lois n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite « loi Avia », et n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ont été déterminantes sur le sujet. La création du site web « Pharos » – plateforme de signalements de contenus et comportements illicites en ligne – par le Gouvernement en 2009 a également constitué une étape essentielle, tout comme son renforcement massif en 2021 à la suite de l'assassinat de Samuel Paty par un terroriste islamiste.

(2) Rapport de l'Arcom, « Lutte contre la diffusion des contenus haineux en ligne, bilan des moyens mis en œuvre par les plateformes en ligne en 2022 et perspectives », juillet 2023.

(3) Rapport de transparence de X, publié le 5 novembre 2023, consultable en ligne : <https://transparency.twitter.com/dsa-transparency-report.html>

20 octobre 2023, les équipes de modération du réseau social ont dû supprimer 16 288 messages illicites en France ⁽¹⁾, plus du double qu'en Espagne (7 743) ou en Allemagne (7 160). Même si la France compte davantage d'utilisateurs que ses deux voisins – 13 millions contre respectivement 10 et 8 millions – la proportion n'en demeure pas moins bien plus élevée et très inquiétante, surtout lorsque l'on sait que X ne compte que 52 modérateurs dédiés aux contenus en langue française, contre 82 pour la langue allemande, par exemple.

L'Union des étudiants juifs de France (UEJF) a aussi indiqué à votre rapporteur que 32 % des jeunes ont été confrontés à des vidéos ou articles remettant en cause la *Shoah* sur les réseaux sociaux.

Deux phénomènes particulièrement insupportables sont ainsi facilités par Internet :

– des **prédicateurs de haine** y développent une activité très lucrative. Ils y déversent des théories complotistes à grand renfort de révisionnisme, d'apologie de crimes ou de délits, d'injures ou de provocations à la haine. Alain Soral, Hervé Ryssen, Vincent Reynouard, Boris Le Lay ou Dieudonné M'Bala M'Bala en sont autant d'exemples. Votre rapporteur assume de citer leurs noms tout en dénonçant leurs méfaits, car il faut porter à la connaissance de tous le danger qu'ils représentent ;

– les **injures ou provocations à la haine** s'y multiplient donc. Si leur pendant public est le plus visible, il ne faut pas négliger l'importance de tous ces messages injurieux non publics que certaines personnes peuvent être amenées à recevoir. Des affaires très emblématiques illustrent ce phénomène : Mila, Eddy de Pretto, ou encore les tweets antisémites contre la première dauphine de Miss France 2021. Bien entendu, il va de soi qu'au-delà de ces situations très médiatisées, ce fléau est susceptible de toucher tout le monde.

Cette proposition de loi n'agit pas directement sur la régulation des réseaux sociaux. Comme indiqué précédemment, un cadre juridique existe déjà pour ce faire, et la mise en œuvre de la réglementation européenne est en cours. Il n'en demeure pas moins que ces phénomènes rendent nécessaire une évaluation régulière et pragmatique des écueils qu'ils induisent afin d'y répondre de manière très concrète. C'est ce à quoi votre rapporteur s'est employé.

3. Le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine a fixé un cap que le législateur doit accompagner

Avant d'exposer les mesures présentes dans la proposition de loi, il importe de signaler qu'elle constitue un premier vecteur législatif de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026).

(1) Dont près de la moitié (7 717) pour discours violents.

Le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine

Présenté le 30 janvier 2023 par la Première ministre Élisabeth Borne, ce plan s'inscrit dans la continuité directe de celui élaboré par le Premier ministre Édouard Philippe en 2018.

Pensé dans un cadre interministériel par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) en concertation avec les associations, lieux de mémoire et autorités indépendantes concernés, il s'articule autour de cinq axes :

1. Affirmer la réalité du racisme et notre modèle universaliste ;
2. Mesurer les phénomènes de racisme, d'antisémitisme et les discriminations ;
3. Mieux éduquer et mieux former ;
4. Sanctionner les auteurs, au pénal, en civil et en disciplinaire ;
5. Accompagner les victimes.

Un comité de suivi de la mise en œuvre de ce plan a été installé en mars 2023 et une première réunion a eu lieu en juin de la même année. Les ministères concernés au niveau central et les comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et la haine anti-LGBT au niveau déconcentré sont à la tâche pour mettre en œuvre les plus de 80 mesures annoncées dans le cadre de ce plan.

Si de nombreuses mesures relèvent du pouvoir réglementaire, **certaines d'entre elles nécessitent l'intervention du législateur**⁽¹⁾. C'est notamment le cas, au sein de l'axe n° 4 « Sanctionner les auteurs, au pénal, en civil et en disciplinaire », de l'objectif stratégique 4.2 « Renforcer l'efficacité de la réponse pénale » qui comprend deux propositions principales :

– « *prévoir la circonstance aggravante en cas d'infractions à caractère raciste, antisémite non publiques commises par des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public ;*

– *intégrer dans la loi du 29 juillet 1881 la faculté pour le tribunal, par décision spéciale et motivée, lorsque les éléments de l'espèce justifient une mesure particulière de sûreté, de décerner mandat d'arrêt contre le prévenu pour en permettre l'exécution des peines d'emprisonnement en cas de condamnations à caractère raciste ou antisémite, pour contestation de crime contre l'humanité ou apologie de crime contre l'humanité ou de crime de guerre ».*

Cette proposition de loi s'emploie à mettre en œuvre ces deux mesures essentielles du plan.

(1) La proposition de loi du député Marc Ferracci visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques, adoptée par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2023, met également en œuvre une mesure du plan, celle de systématiser les testings sur les discriminations à l'embauche dans le monde du travail.

II. LA PROPOSITION DE LOI : DES MESURES PRAGMATIQUES POUR APPORTER UNE RÉPONSE PÉNALE PLUS DIRECTE ET PLUS FERME SANS TOUCHER AUX ÉQUILIBRES ACTUELS

Face à l'explosion des actes à caractère discriminatoire, à la diffusion toujours plus large et à la rentabilité toujours plus importante des discours de haine, votre rapporteur considère qu'il importe d'analyser sans cesse les manières de consolider notre riposte.

Cette proposition de loi vise ainsi à doter nos **magistrats, qui font un travail remarquable au service de la justice et du droit**, de nouveaux outils à la fois pour renforcer les sanctions face à ces comportements et s'adapter à leur évolution. Les taux de réponse pénale qui ont été communiqués à votre rapporteur illustrent parfaitement, si cela devait être nécessaire, que ce n'est pas de ce côté-là que le bât blesse.

Une approche concrète est à l'origine de ce texte. Les mesures qu'il propose, également promues par le Gouvernement et réclamées par de nombreuses associations antiracistes depuis des années, se fondent sur ce que votre rapporteur considère comme **des lacunes ou des insuffisances de notre droit**.

La responsabilité incombe alors au législateur de le changer. Les représentants du peuple, choqués qu'un mandat d'arrêt ne puisse être délivré contre un auteur de contenus haineux tel qu'Alain Soral malgré une condamnation à un an d'emprisonnement pour contestation de crime contre l'humanité, sont en droit de vouloir le rendre désormais possible. Les élus de la Nation, conscients du danger mortel que le racisme et l'antisémitisme « du quotidien » font courir à son unité et à sa cohésion, sont autorisés à ne plus vouloir qu'une injure raciste ou antisémite soit une contravention passible d'une amende maximale de 1 500 euros, mais devienne plutôt un délit pouvant coûter jusqu'à 3 750 euros d'amende.

Ce cheminement pragmatique se fait **sans remise en cause des équilibres anciens et actuels du droit de la presse ou de la liberté d'expression**. Il s'agit d'adaptations nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi qui, votre rapporteur l'espère, rassemblera l'Assemblée nationale tout entière.

A. PERMETTRE AU TRIBUNAL CORRECTIONNEL DE DÉCERNER UN MANDAT DE DÉPÔT OU D'ARRÊT CONTRE LES PRÉDICATEURS DE HAINE (ARTICLE 1^{ER})

1. Comblent une lacune de la procédure pénale sur le sujet

Lorsque le 15 avril 2019, Alain Soral fut condamné par la 13^{ème} chambre du tribunal correctionnel de Paris à un an d'emprisonnement, assorti d'un mandat d'arrêt, pour contestation de crime contre l'humanité, le parquet interjeta logiquement appel de cette décision. Le code de procédure pénale ne permet en

effet pas la délivrance d'un tel mandat lorsqu'un prévenu est condamné pour un délit de presse.

Cette décision, qui visait légitimement à faire appliquer le droit, choqua l'opinion publique. Plusieurs associations antiracistes publièrent même à cette occasion une tribune dénonçant un « Munich judiciaire »⁽¹⁾.

Il est certes logique et historique que les infractions de presse relèvent d'un régime procédural différent en matière de poursuites, de qualifications et de prescriptions compte tenu de leur nature même. En revanche, **rien ne justifie ni historiquement, ni philosophiquement qu'une personne condamnée bénéficie d'un aménagement par rapport au droit commun en matière de recherche, d'interpellation et de mise en détention.**

Votre rapporteur considère donc qu'il s'agit d'un vide juridique qu'il convient de combler, afin que des auteurs de délits graves à caractère raciste, antisémite ou négationniste cessent d'en profiter.

De manière très concrète, si l'article 1^{er} de la proposition de loi est adopté, tout individu condamné demain pour certains délits de presse parmi les plus graves – apologie de crimes ou contestation de crimes contre l'humanité commis pendant la Seconde guerre mondiale – pourra faire l'objet d'un mandat d'arrêt ou de dépôt. Cette réponse plus directe mettrait ainsi un coup d'arrêt immédiat à la diffusion des discours de haine de ces individus, nuisant à leur commerce. Si un tel aménagement législatif avait alors été applicable, Alain Soral aurait, en raison des actes pour lesquels il a été poursuivi, dormi en prison dès le soir du 15 avril 2019.

Dans le cas d'individus qui vivent souvent reclus ou cachés, parfois à l'étranger, la **possibilité d'émettre un mandat d'arrêt**⁽²⁾ **apparaît indispensable**. En tout état de cause, il ne s'agirait que d'un alignement, pour ces délits, avec le droit commun. Les autres conditions incontournables à l'émission d'un mandat d'arrêt ou de dépôt demeurerait les mêmes⁽³⁾ et cela resterait, bien entendu, une faculté à la main du tribunal.

L'argument selon lequel très peu d'individus sont condamnés à un an d'emprisonnement ferme sur le fondement de ces délits correspond évidemment à la réalité. Pour autant, **même si ne serait-ce qu'une seule personne est, grâce à ce dispositif, plus effectivement et directement punie et empêchée de nuire, votre rapporteur considèrera que le législateur aura fait œuvre utile.**

(1) « Heureux comme un antisémite en France », tribune collective publiée sur le site internet de l'Obs le 6 mai 2019.

(2) Même si elle ne résout pas l'intégralité des situations car elle est aussi, bien entendu, dépendante de nos accords d'extradition avec des pays tiers.

(3) Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

2. Mettre un terme au dévoiement de la liberté d'expression, sans pour autant remettre en cause les équilibres actuels

Avant toute chose, il convient de rappeler que **la liberté d'expression**, à laquelle votre rapporteur réaffirme bien entendu son attachement, **n'est pas sans limites**. Ce principe n'est pas nouveau, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen proclamant en effet que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

Le Conseil constitutionnel considère ainsi la liberté d'expression comme une liberté fondamentale mais accepte que des restrictions puissent lui être apportées à condition qu'elles soient « *nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »⁽¹⁾. À plusieurs reprises, il a d'ailleurs été saisi du régime procédural applicable aux délits de presse⁽²⁾, mais **ne l'a jamais présenté comme intangible ou figé**.

Surtout, les particularités du régime procédural applicable au droit de la presse ont avant tout pour vocation de protéger l'auteur des propos ou l'organe de presse qui les a diffusés, afin de limiter les cas de mises en cause. **Une fois les propos soumis au juge – et donc a fortiori une fois le jugement rendu – la procédure se rapproche davantage de celle du droit commun**. Le commentaire d'une décision du Conseil constitutionnel⁽³⁾ est à cet égard très éloquent :

« L'équilibre que définit la loi entre l'exercice de la liberté d'expression et les conditions de la mise en cause de la responsabilité pour cet exercice est souvent présenté comme une succession de deux déséquilibres.

D'une part, le régime procédural est favorable à l'auteur des propos ou de l'organe de presse qui les a diffusés : l'introduction de l'instance est encadrée dans des conditions de fond (les cas de mise en cause sont limitativement énumérés, notamment la diffamation et l'injure), de délai (prescription trimestrielle) et de forme (prévues par les dispositions contestées) particulièrement rigoureuses et strictement définies.

D'autre part, la loi organise un régime de fond rigoureux pour l'auteur des propos ou l'organe de presse. Une fois franchies les barrières procédurales qui encadrent l'accès au juge, les conditions dans lesquelles l'auteur des propos incriminés ou l'organe de presse qui les a diffusés peuvent s'exonérer de leur responsabilité sont strictement encadrées (...) ».

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-580 DC du 10 juin 2009.

(2) Voir, par exemple, les décisions du Conseil constitutionnel n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011 et n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013.

(3) Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013.

Sur le fond, le Conseil constitutionnel a été amené à reconnaître la constitutionnalité de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, qui réprime la contestation des crimes contre l'humanité commis pendant la Seconde guerre mondiale, dans **des termes qui soulignent la gravité toute particulière de ce délit**. Il a en effet affirmé qu'« *en réprimant les propos contestant l'existence de tels crimes, le législateur a entendu sanctionner des propos qui incitent au racisme et à l'antisémitisme* » et que « *les propos contestant l'existence de faits commis durant la seconde guerre mondiale qualifiés de crimes contre l'humanité (...) constituent en eux-mêmes une incitation au racisme et à l'antisémitisme* »⁽¹⁾.

En tout état de cause, **votre rapporteur n'entend évidemment pas remettre en cause les grands équilibres de la loi du 29 juillet 1881**. C'est pourquoi il ne s'emploie pas à la modifier, par exemple en « sortant » certaines infractions de son cadre pour les soustraire à ses règles procédurales. Il s'emploie seulement à combler un manque au sein du code de procédure pénale dans le cas des délits les plus graves.

B. ENVOYER UN MESSAGE DE FERMETÉ EN ÉRIGEANT EN DÉLITS LES PROVOCATIONS, DIFFAMATIONS ET INJURES NON PUBLIQUES À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE (ARTICLE 2)

1. La réponse pénale est déjà au rendez-vous en matière de provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire

Les provocations, diffamations et injures non publiques assorties d'un motif discriminatoire font d'ores et déjà l'objet d'une **réponse pénale régulière et quasi-systématique** lorsque les affaires sont transmises à l'autorité judiciaire.

Ainsi, le taux de réponse pénale⁽²⁾ pour ces trois contraventions tourne chaque année autour de **90 %**. Comme l'a indiqué la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice à votre rapporteur, **ce taux de réponse est similaire à celui qui est constaté pour les mêmes infractions commises en public**.

Votre rapporteur ne recherche ainsi pas une réponse pénale plus systématique, mais une réponse pénale plus ferme.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016.*

(2) *Il s'agit de la part des affaires poursuivables qui font l'objet de poursuites ou de procédures alternatives et qui ne sont donc pas classées sans suite.*

2. Il s'agit d'envoyer un message de fermeté associé à un principe d'exemplarité

En effet, si le taux de réponse pénale est comparable entre provocations, diffamations et injures publiques et non publiques, **la nature de cette réponse pénale est différente à deux égards.**

- En premier lieu, les provocations, diffamations et injures publiques font davantage l'objet de poursuites, tandis que celles qui ne sont pas publiques sont majoritairement sanctionnées par des procédures alternatives ⁽¹⁾. Ainsi, en 2022, 59 % de ces infractions à caractère public ont fait l'objet de poursuites et 41 % de procédures alternatives. La répartition était inverse pour ce qui concerne les infractions non publiques (43 % de poursuites et 57 % de procédures alternatives).

- En second lieu, les peines prononcées par les juridictions pénales de première instance diffèrent évidemment dans leur niveau de sévérité, et ce, même si l'on ne se concentre que sur la question de l'amende ⁽²⁾, comme les tableaux ci-après le démontrent.

CONDAMNATIONS ET PEINES PRONONCÉES POUR DES INFRACTIONS CONTRAVENTIONNELLES DE 5^{ÈME} CLASSE DE PROVOCATIONS, D'INJURES OU DIFFAMATIONS NON PUBLIQUES À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE, PAR LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2018	92	88	75	290 €
2019	168	174	153	302 €
2020	180	173	160	328 €
2021	269	272	251	326 €

Source : données communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

(1) En très grande majorité un rappel à la loi ou avertissement.

(2) Observer les peines d'emprisonnement prononcées en matière d'infractions publiques intéresse moins l'analyse puisque, même en cas d'adoption de la présente proposition de loi, les provocations, diffamations et injures non publiques transformées en délit ne demeureraient, hors circonstance aggravante, punissables que d'amendes.

CONDAMNATIONS ET PEINES PRONONCÉES POUR DES INFRACTIONS DÉLICTUELLES DE PROVOCATIONS, D'INJURES OU DIFFAMATIONS PUBLIQUES À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE, PAR LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE (AMENDES UNIQUEMENT)

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2018	150	85	69	1 250 €
2019	183	113	87	1 113 €
2020	197	120	103	634 €
2021	254	206	180	949 €

Source : données communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

Évidemment, ces différences sont en parfaite cohérence avec le cadre légal actuel. Elles justifient précisément la volonté de votre rapporteur de transformer les provocations, injures et diffamations non publiques à caractère discriminatoire en délits **afin que l'amende maximale prévue soit augmentée**, ce qui aura nécessairement un impact sur le montant des amendes effectivement prononcées.

Même si l'efficacité de la répression pénale passe avant tout par la certitude de la peine, le **droit pénal a également un rôle d'affirmation des valeurs d'une société**. Par ce qu'elle condamne et par le niveau auquel elle condamne, la Nation envoie des messages.

De manière très concrète, si l'article 2 de la proposition de loi est adopté, un individu tenant un propos provocant à la haine, injurieux ou diffamatoire à caractère discriminatoire, dans le cadre d'une « communauté d'intérêt »⁽¹⁾, par exemple dans un cadre professionnel, ou adressé directement à une personne ne risquera plus seulement jusqu'à 1 500 euros d'amende : celle-ci pourra atteindre jusqu'à 3 750 euros. La difficulté – signalée par plusieurs personnes auditionnées – qu'il peut parfois y avoir à qualifier des propos comme publics, alors qu'ils sont pourtant diffusés auprès d'une audience très large, par exemple sur un réseau social, justifie d'autant plus ce relèvement de la peine pour les infractions non publiques.

Par souci **d'exemplarité**, une circonstance aggravante est par ailleurs prévue si l'une de ces infractions est commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public.

(1) Voir le commentaire de l'article 2.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. 465 du code de procédure pénale)

Élargissement à l'apologie de crimes et à la contestation de crimes contre l'humanité des délits pouvant faire l'objet d'un mandat de dépôt ou d'arrêt délivré par le tribunal correctionnel

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie l'article 465 du code de procédure pénale, afin de donner au tribunal correctionnel la possibilité de décerner un mandat de dépôt ou d'arrêt contre un prévenu condamné à une peine d'emprisonnement pour contestation de crimes contre l'humanité ou apologie de certains crimes, notamment de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a réécrit le dernier alinéa de l'article 465 du code de procédure pénale afin de modifier la procédure en cas d'arrestation à la suite d'un mandat d'arrêt délivré par le tribunal correctionnel dans l'hypothèse d'un jugement rendu par défaut.

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**. En pratique, cela a rendu possible la délivrance d'un mandat de dépôt pour certains délits de presse jugés en comparution immédiate ⁽¹⁾.

1. L'état du droit

a. La faculté donnée au tribunal correctionnel de délivrer un mandat de dépôt ou d'arrêt est soumise à conditions

Un mandat est un acte judiciaire délivré par un magistrat ou un tribunal compétent aux fins de comparution ou d'arrestation d'un individu.

(1) Voir infra.

L'article 122 du code de procédure pénale définit cinq types de mandats. Les mandats de comparution ⁽¹⁾, d'amener ⁽²⁾ et de recherche ⁽³⁾ ont pour fonction de permettre la comparution d'une personne. Les **mandats de dépôt ou d'arrêt**, dont traite la proposition de loi, visent quant à eux l'arrestation de l'individu.

Si le mandat est avant tout une prérogative du juge d'instruction ⁽⁴⁾, d'autres magistrats ont la faculté d'en délivrer. C'est notamment le cas du tribunal correctionnel pour ce qui concerne les mandats de dépôt ou d'arrêt en cas de condamnation.

i. La distinction entre mandat de dépôt et d'arrêt

La **difficulté à différencier le mandat de dépôt et le mandat d'arrêt** est un legs de l'histoire. Ils sont tous deux les héritiers du « décret de prise de corps », prévu par l'ordonnance criminelle de 1670, qui ordonnait l'arrestation et la détention d'une personne. La loi des 16 et 29 septembre 1791, première à introduire le terme de « mandat », ne connaissait que le mandat d'arrêt. La loi du 7 pluviôse an IX créa quant à elle l'expression « mandat de dépôt » pour désigner un ordre d'arrestation provisoire, dont la durée d'application était de 24 heures, délivré par l'accusateur public. Ce caractère provisoire distingua plus nettement les deux mandats à compter de la loi du 4 avril 1855 : le mandat d'arrêt permettait de détenir l'individu jusqu'à sa comparution devant la juridiction de jugement tandis que le mandat de dépôt était, quant à lui, temporaire. La loi du 14 juillet 1865 les rapprocha sur ce point, tout en précisant que le mandat d'arrêt est délivré contre un individu en fuite, tandis que le mandat de dépôt vise une personne déjà arrêtée. C'est cette distinction qui prévaut encore aujourd'hui.

● Le dernier alinéa de l'**article 122 du code de procédure pénale** définit le mandat de dépôt comme « (...) *l'ordre donné au chef d'établissement pénitentiaire de recevoir et de détenir la personne à l'encontre de laquelle il est décerné (...)* ».

Le mandat de dépôt suppose que la personne en question est **déjà à la disposition de la justice**.

● Le sixième alinéa de l'article 122 du code de procédure pénale définit quant à lui le mandat d'arrêt comme « (...) *l'ordre donné à la force publique de*

(1) Mandat qui a pour objet de mettre en demeure une personne de se présenter devant le juge d'instruction. Il est souvent utilisé après une première convocation « simple » qui est restée improductive.

(2) Mandat qui constitue une mesure de contrainte, puisqu'il s'agit de l'ordre donné par le juge d'instruction à la force publique de conduire immédiatement une personne devant lui. Il peut, par exemple, être délivré après un mandat de comparution ignoré.

(3) Mandat créé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 précitée. Il s'agit de l'ordre donné à la force publique de rechercher et de placer en garde à vue une personne soupçonnée d'avoir commis ou tenté de commettre une infraction.

(4) Premier alinéa de l'article 122 du code de procédure pénale. C'est pourquoi les mandats sont définis au sein du titre III du livre 1^{er} du code de procédure pénale, qui traite des juridictions d'instruction.

rechercher la personne à l'encontre de laquelle il est décerné et de la conduire (...) à la maison d'arrêt indiquée sur le mandat, où elle sera reçue et détenue ».

Le mandat d'arrêt est ainsi un **titre de recherche, d'interpellation et de détention** qui va au-delà du mandat de dépôt. Il ne peut être décerné que contre une personne en fuite ou résidant hors du territoire de la République ⁽¹⁾. En pratique, il est aussi délivré contre une personne dont le domicile n'est pas connu.

ii. Les conditions de délivrance de ces mandats par le tribunal correctionnel

L'**article 465 du code de procédure pénale**, qui rend possible la délivrance d'un mandat d'arrêt ou de dépôt par le tribunal correctionnel lorsqu'il condamne un prévenu pour la commission d'un délit, pose plusieurs conditions :

– condition tenant au délit pour lequel l'individu est condamné : il doit s'agir d'un **délit de droit commun** ou d'un **délit d'ordre militaire** prévu par le livre III du code de justice militaire ;

– condition tenant à la peine prononcée : elle doit être d'au moins **une année d'emprisonnement sans sursis** ⁽²⁾ ;

– condition tenant à la motivation : le tribunal doit décerner le mandat par une **décision spéciale et motivée** ⁽³⁾ lorsque les éléments de l'espèce justifient une mesure particulière de sûreté.

Dans l'intérêt d'une **répression plus rapide et plus efficace**, et par dérogation au principe de l'effet suspensif des voies de recours, l'exécution des mandats n'est suspendue ni par l'opposition ou l'appel, ni par la cassation.

Le mandat d'arrêt **continue également de produire son effet** même si le tribunal, sur opposition, ou la cour, sur appel, réduit la peine à moins d'une année d'emprisonnement. Il en est de même en ce qui concerne le mandat de dépôt dans la seconde hypothèse. Le tribunal ou la cour ont toutefois la faculté de donner mainlevée de ces mandats par décision spéciale et motivée.

Enfin, une personne arrêtée à la suite d'un mandat d'arrêt délivré dans le cadre d'un **jugement rendu par défaut** ⁽⁴⁾ est placée en rétention et doit être conduite, dans les meilleurs délais et au plus tard dans les vingt-quatre heures suivant son arrestation, au procureur de la République qui la traduit devant le juge des libertés et de la détention. Ce dernier peut la placer en détention provisoire ou

(1) Article 131 du code de procédure pénale.

(2) L'article 465-1 du même code prévoit toutefois que lorsque les faits sont commis en état de récidive légale, le tribunal peut décerner mandat de dépôt ou d'arrêt quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement prononcée.

(3) Les juges ne sont toutefois pas tenus d'engager un débat sur cette mesure (Cour de cassation, chambre criminelle, 24 octobre 1968, n° 68-91.258).

(4) Jugement rendu sans la présence du prévenu. Il est susceptible d'opposition.

sous contrôle judiciaire jusqu'à sa comparution devant la juridiction de jugement ⁽¹⁾.

b. La délivrance d'un mandat d'arrêt ou de dépôt n'est aujourd'hui pas possible pour les délits de presse

La possibilité donnée au tribunal correctionnel de délivrer un mandat de dépôt ou d'arrêt est donc notamment restreinte par la nature du délit pour lequel l'individu est condamné. Au départ limitée aux seules condamnations pour des délits de droit commun, elle s'est étendue à celles pour des délits d'ordre militaire.

i. La qualification de « délit de droit commun » exclut notamment les délits de presse

● Le tribunal correctionnel peut notamment délivrer un mandat de dépôt ou d'arrêt en cas de condamnation pour un « délit de **droit commun** ».

Cette notion renvoie à une distinction classique en droit pénal qui, à côté de la qualification des infractions selon leur gravité ⁽²⁾, les différencie aussi en fonction de la nature des comportements incriminés. On distingue ainsi généralement les infractions de droit commun des infractions douanières, fiscales, politiques, terroristes, militaires et de **celles relevant du droit de la presse**.

Du fait de leur nature particulière, ces infractions échappent, dans des dimensions différentes ⁽³⁾ et évolutives ⁽⁴⁾, au droit commun. Cela peut se manifester tant en termes de fond que de procédure.

● Les **délits de presse** figurent dans le chapitre IV ⁽⁵⁾ de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Ces infractions sont soumises à des règles de poursuites et de répression dérogatoires du droit commun puisqu'elles constituent des **limites à la liberté d'expression**. C'est notamment le cas :

– en matière de **prescription** : les délits de presse ayant été pensés pour la presse papier, éphémère, le délai de prescription de principe est de trois mois. Afin de tenir compte de l'émergence d'Internet, il a toutefois été allongé à un an pour certains délits ⁽⁶⁾, notamment ceux à caractère discriminatoire ;

(1) Dispositions prévues à l'article 135-2 du code de procédure pénale.

(2) La classification tripartite en crimes, délits et contraventions.

(3) Le régime de l'infraction terroriste est ainsi davantage dérogatoire au droit commun que celui de l'infraction politique.

(4) Le particularisme du droit pénal militaire s'est, par exemple, progressivement estompé.

(5) « Des crimes et délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication. »

(6) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 précitée ; loi n° 2014-56 du 27 janvier 2014 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap ; loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 précitée.

– en matière d'**instruction** : le juge est lié par la qualification du réquisitoire introductif ou de la plainte avec constitution de partie civile ⁽¹⁾.

C'est donc aussi le cas en matière de délivrance de mandats d'arrêt et de dépôt, même s'il s'agit d'une dérogation procédurale qui paraît moins légitime. Une évolution récente, introduite par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 précitée, est venue tempérer ce constat.

L'impact relatif de la loi confortant le respect des principes de la République sur la délivrance de mandat de dépôts pour certains délits de presse

Comme évoqué précédemment, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 précitée 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.

Le premier alinéa de l'article 397-4 du code de procédure pénale précise que « *dans le cas où le prévenu est condamné à un emprisonnement sans sursis, le tribunal saisi en application des articles 395 et suivants peut, quelle que soit la durée de la peine, ordonner, d'après les éléments de l'espèce, le placement ou le maintien en détention par décision spécialement motivée* ». Le tribunal peut donc décerner un mandat de dépôt, à la suite d'une comparution immédiate, quelle que soit l'infraction pour laquelle la personne est condamnée et quelle que soit la durée de la peine prononcée.

La loi du 24 août 2021 a donc *de facto* rendu possible la délivrance d'un mandat de dépôt dans le cadre d'une condamnation pour certains délits de presse en comparution immédiate.

Toutefois, cette possibilité est limitée en pratique. L'article 395 du code de procédure pénale prévoit qu'un détenu peut être traduit devant le tribunal en comparution immédiate uniquement dans la mesure où la peine qu'il encourt est au moins égale à deux ans, sauf en cas de flagrant délit. Étant donné que seuls les délits prévus aux premier à cinquième alinéas de l'article 24 sont passibles d'une peine de plus de deux ans d'emprisonnement, les délits de négationnisme doivent, par exemple, faire l'objet d'une flagrante pour pouvoir être soumis à la procédure de comparution immédiate.

ii. La liste des délits pouvant faire l'objet d'un mandat délivré par le tribunal correctionnel a déjà fait l'objet d'extensions

Le législateur a la faculté d'élargir la nature des délits pouvant faire l'objet d'un mandat d'arrêt ou de dépôt.

Cela a pu se faire directement, par la voie d'une modification de l'article 465 du code de procédure pénale. Ainsi, alors que ce dernier ne prévoyait originellement cette possibilité que pour les délits de droit commun – ce qui a conduit le juge à l'écarter explicitement pour les infractions militaires ⁽²⁾ – le

(1) Des requalifications sont néanmoins possibles pour les délits à caractère discriminatoire.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 25 avril 1990, n° 89-86.494.

législateur ajouta cette éventualité pour « un délit d'ordre militaire prévu par le livre III du code de justice militaire »⁽¹⁾.

Cela a également pu se faire plus indirectement, en transférant l'incrimination d'un délit de la loi du 29 juillet 1881 au code pénal, afin qu'il ne soit plus considéré comme un délit de presse, mais comme un délit de droit commun. Ce fut le cas pour ce qui concerne l'apologie du terrorisme⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

a. L'intégration de nouvelles infractions dans le champ de celles pouvant donner lieu à un mandat de dépôt ou d'arrêt du tribunal correctionnel

L'article 1^{er} de la proposition de loi donne au tribunal correctionnel la possibilité de décerner un mandat de dépôt ou d'arrêt contre un prévenu condamné à une peine d'emprisonnement pour les délits prévus et réprimés par le cinquième alinéa de l'article 24 et le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, c'est-à-dire :

– **l'apologie des crimes** mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 24 précité : il s'agit ainsi, par exemple, de l'apologie du meurtre, de l'assassinat, de l'empoisonnement, de la torture, du viol ; d'un vol commis avec usage ou menace d'une arme, ou encore d'une destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'un incendie ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente⁽³⁾ ;

– **l'apologie des crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi** ;

– la **contestation de 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* », c'est-à-dire des crimes contre l'humanité commis pendant la Seconde guerre mondiale à l'encontre notamment des juifs, connus sous le nom de *Shoah*.

(1) Loi n° 99-929 du 10 novembre 1999 portant réforme du code de justice militaire et du code de procédure pénale.

(2) Auparavant incriminé par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881, ce délit a été transféré à l'article 421-2-5 du code pénal par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

(3) Il s'agit en réalité des apologies des atteintes volontaires à la vie, atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, agressions sexuelles, vols, extorsions et destructions, dégradations et détériorations volontaires dangereuses pour les personnes lorsqu'ils constituent des crimes.

b. La définition des délits de presse en question

● L'incrimination de l'**apologie de crimes** a été progressive dans notre droit. Instituée par une loi de 1951 pour certains crimes ⁽¹⁾, elle a été complétée par une loi de 1987 ⁽²⁾ pour ajouter les crimes contre l'humanité à la liste des infractions dont l'apologie est punie.

La jurisprudence définit la notion d'**apologie** comme une « *glorification ou une justification valorisante d'un acte criminel ou de son auteur* » ⁽³⁾.

Ces propos doivent revêtir un caractère public ⁽⁴⁾.

Distinction entre l'apologie et la provocation

L'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 réprime toute personne ayant provoqué à la commission d'une infraction lorsque cette provocation a été suivie d'effet, considérant cette personne comme complice d'une action qualifiée de crime ou délit. L'article 24 de la même loi réprime la provocation à certains crimes ou délits dans le cas où cette provocation n'a pas été suivie d'effet.

Dans les deux cas, la provocation se distingue de l'apologie en ce que la première suppose une volonté qu'un acte soit commis. La jurisprudence garantit la distinction entre les deux types d'infractions ⁽⁵⁾ que la doctrine a pu parfaitement résumer ainsi : « *La provocation et l'apologie se rejoignent en ce qu'elles sanctionnent des propos dont on peut dire qu'ils constituent un outrage à la loi, la provocation poussant à la violer, l'apologie glorifiant sa violation* » ⁽⁶⁾.

● Le délit de « **négationnisme** » a été introduit dans le droit français par la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte, raciste, antisémite ou xénophobe, dite « **loi Gayssot** », qui a créé un article 24 *bis* au sein de la loi du 29 juillet 1881.

Il s'agit de la négation, implicite ou explicite ⁽⁷⁾, ou de la minoration outrancière ⁽⁸⁾ des 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 ⁽⁹⁾.

(1) Loi n° 51-18 du 5 janvier 1951 portant amnistie.

(2) Loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal.

(3) Cour de cassation, chambre criminelle, 19 juin 2013, n° 12-81.501.

(4) Voir infra l'encadré « La détermination de la condition de publicité ».

(5) Cour de cassation, chambre criminelle, 11 juillet 1972, n° 70-93.211.

(6) Bertrand de Lamy, *La liberté d'opinion et le droit pénal*, LGDJ, 2000.

(7) La présentation de thèses « sous forme déguisée ou dubitative » entre dans le cadre de l'article 24 bis (Cour de cassation, chambre criminelle, 12 septembre 2000, n° 98-88.200).

(8) Cour de cassation, chambre criminelle, 17 juin 1997, n° 94-85.126.

(9) La Cour de cassation considère que l'infraction est constituée y compris lorsque les propos tenus évoquent une personne qui n'a pas été condamnée pour crime contre l'humanité. Ainsi, le délit de contestation d'un

Comme pour le délit d'apologie, ces propos doivent revêtir un caractère public.

La détermination de la condition de publicité

La publicité se compose d'un élément matériel et d'un élément intentionnel :

– en ce qui concerne l'élément **matériel**, l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 énumère de façon très large les modes de publication concernés : « *discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, (...) 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, (...) placards ou (...) affiches exposés au regard du public, (...) tout moyen de communication au public par voie électronique* » ;

– l'élément **intentionnel** suppose que le propos ait été « proféré », c'est-à-dire tenu « *dans des circonstances traduisant une volonté de le rendre public* » ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que **les chercheurs et historiens sont néanmoins protégés**, puisque ces dispositions « *n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire les débats historiques* » ⁽²⁾.

c. Les autres conditions du mandat d'arrêt demeurent inchangées

L'article 1^{er} de la proposition de loi **ne change en rien les autres conditions posées par l'article 465 du code de procédure pénale** pour délivrer un mandat d'arrêt.

Ainsi, cela demeure une faculté ouverte au juge, qu'il doit motiver en fonction des circonstances de l'espèce.

De même, aucun mandat de dépôt ou d'arrêt ne peut être, hors comparution immédiate, délivré si la personne est condamnée à moins d'une année d'emprisonnement.

L'article 465-1 de ce code sera néanmoins applicable, désormais, aux délits de presse susmentionnés, et le tribunal pourra ainsi délivrer un mandat de dépôt ou d'arrêt quelle que soit la peine d'emprisonnement prononcée lorsque les faits seront commis en état de récidive légale.

crime contre l'humanité peut être constitué à propos des agissements de Philippe Pétain (Cour de cassation, chambre criminelle, 5 septembre 2023, n° 22-83.959).

(1) *Cour de cassation, chambre criminelle, 27 novembre 2012, n° 11-86.982.*

(2) *Décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016, considérant 8.*

Article 2

(art. 225-16-4, 225-16-5, 225-16-6 [nouveau] du code pénal)

Renforcement de la répression des provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article délictualise la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, la diffamation et l'injure non publiques qui présentent un caractère discriminatoire.

Pour chacun de ces trois nouveaux délits, il prévoit une circonstance aggravante lorsqu'ils sont commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice de sa mission.

➤ **Dernières modifications intervenues**

Le décret n° 2017-1230 du 3 août 2017 relatif aux provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire a déjà renforcé la répression de ces trois infractions. Les diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire sont ainsi devenues des contraventions de la cinquième classe, comme l'étaient déjà les provocations.

1. L'état du droit

a. La définition des provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire

i. Les provocations, diffamations et injures à caractère discriminatoire

● La **provocation** est entendue comme « *une action qui consiste dans le fait d'inciter autrui à faire ou à ne pas faire quelque chose* »⁽¹⁾. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'inciter quelqu'un à la discrimination, à la haine ou à la violence.

La **diffamation** renvoie, quant à elle, à « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* »⁽²⁾.

Quant à l'**injure**, il s'agit de « *toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait* »⁽³⁾.

(1) Jean-Yves Lassalle, *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, novembre 2016, dernière actualisation en septembre 2021.

(2) Premier alinéa de l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

(3) Second alinéa du même article.

● La loi du 29 juillet 1881 comme le code pénal considèrent que la provocation à la haine ou à la violence, la diffamation et l'injure présentent un **caractère discriminatoire** lorsqu'elles visent une personne ou un groupe de personnes à raison :

– de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée ;

– de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, ou de leur handicap.

Pour ce qui concerne la provocation à la discrimination à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, la loi du 29 juillet 1881 et le code pénal font plus spécifiquement référence aux discriminations prévues aux articles 225-2 ⁽¹⁾ et 432-7 ⁽²⁾ du code pénal.

ii. La qualification de « non publique » renvoie à des propos qui ne sont ni publics, ni strictement privés

La loi distingue – et sanctionne de façon différente ⁽³⁾ – les provocations, diffamations et injures selon qu'elles sont « **publiques** » ou « **non publiques** ». Le législateur n'a toutefois jamais clairement et directement défini cette distinction.

Les provocations, diffamations et injures **publiques sont celles qui sont formulées avec l'un des moyens mentionnés à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881**, c'est-à-dire les « *discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, (...) 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, (...) placards ou (...) affiches exposés au regard du public, [ou] tout moyen de communication au public par voie électronique* ».

La pluralité de destinataires ne saurait toutefois impliquer automatiquement une publicité du propos. La Cour de cassation est en effet venue préciser que si les destinataires d'un propos, par exemple diffamatoire, sont liés

(1) Il s'agit, entre autres, du refus de fournir un bien ou un service ; de l'entrave à l'exercice normal d'une activité économique ; du refus d'embaucher, de la sanction ou du licenciement d'une personne, ou encore de la subordination de la fourniture d'un bien ou d'un service, d'une offre d'emploi, d'un stage ou d'une période de formation en entreprise à une condition fondée sur une discrimination.

(2) Il s'agit de la discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission lorsqu'elle consiste à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

(3) Voir b de la présente partie.

entre eux par une « **communauté d'intérêt** », la publicité n'est pas caractérisée et la diffamation sera qualifiée de « non publique »⁽¹⁾.

La notion de communauté d'intérêt

La notion de communauté d'intérêt est centrale pour distinguer des propos tenus publiquement ou non. La jurisprudence définit cette notion comme « *un groupe de personnes liées par une appartenance commune, des aspirations, des objectifs partagés ou des affinités amicales ou sociales* »⁽²⁾.

C'est au juge qu'il appartient d'apprécier l'existence ou non de cette communauté d'intérêt entre les personnes destinataires d'un propos.

Ont été, par exemple, considérés comme liés par un groupe d'intérêt : une assemblée générale d'actionnaires ; les salariés d'une même entreprise ; le chef d'un établissement scolaire et les membres de l'inspection académique ; les membres d'un parti politique ; ou encore les membres d'une association pour ce qui concerne le bulletin distribué à ses membres⁽³⁾.

La notion a bien entendu été renouvelée avec l'émergence des nouvelles technologies et notamment des réseaux sociaux.

S'agissant d'un courrier électronique, le juge doit rechercher « *l'identité de toutes les personnes ayant pu prendre connaissance du courriel* » afin de déterminer s'ils sont tous liés par une communauté d'intérêt⁽⁴⁾.

Dans le cas de propos diffusés sur un compte de réseau social accessible aux seuls « amis » et « contacts » d'une personne, c'est-à-dire aux seules personnes agréées par l'intéressée, « *l'accès aux informations mises en ligne était limité à des membres choisis, en nombre très restreint, membres qui compte tenu du mode de sélection, par affinités amicales ou sociales, forment une communauté d'intérêts, exclusive de la notion de public* »⁽⁵⁾.

Il n'y a parfois pas d'ambiguïté pour différencier des injures publiques et non publiques face à des situations qui présentent pourtant des caractéristiques communes. Ainsi, des échanges à caractère raciste tenus entre onze fonctionnaires de police au sein d'un groupe de discussion Whatsapp ont été qualifiés d'injures non publiques (jugement du tribunal de police d'Évreux en date du 5 novembre 2021) tandis que des échanges présentant les mêmes caractères, également entre fonctionnaires de police, sur un groupe Facebook privé comptant 8 000 membres ont été qualifiés notamment d'injures publiques (jugement du tribunal correctionnel de Paris en date du 22 juin 2022).

Un propos tenu dans un cadre strictement privé visant une personne autre que le destinataire du message n'est, en revanche, pas incriminable. Des propos ou écrits ne peuvent ainsi être qualifiés de « non publics » que s'ils sont

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 14 juin 2022, n° 21-84.537.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 21 mai 2019, n° 18-85.246.

(3) Arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation, respectivement : 27 mai 1975, n° 74-90.058 ; 12 septembre 2000, n° 99-86.650 ; 22 janvier 2019, n° 18-82.614 ; 27 mai 1999, n° 98-82.461 ; 21 février 1995, n° 92-86.617.

(4) Cour de cassation, chambre criminelle, 22 janvier 2019, n° 18-82.614.

(5) Cour de cassation, première chambre civile, 10 avril 2013, n° 11-19.530.

formulés « dans des conditions exclusives de tout caractère confidentiel »⁽¹⁾, ce qui suppose notamment que leur auteur n’ait pas souhaité les conserver secrets et que soit démontrée sa volonté qu’ils soient portés à la connaissance de tiers⁽²⁾.

Cette exclusion s’explique par l’assimilation historique de ces infractions à des infractions de presse. Le propos tenu de manière strictement confidentielle n’est ainsi pas visé, afin de préserver le droit au respect de la vie privée et la liberté d’expression d’un individu.

Ce caractère confidentiel ne vaut toutefois que dans le cas où la personne visée n’est pas le destinataire des propos. **L’infraction de diffamation ou d’injure non publique sera bien sûr caractérisée lorsque les propos litigieux visent directement le ou l’un des destinataires.**

b. Les provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire sont actuellement des contraventions

• Les provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire sont des infractions sanctionnées moins sévèrement que leurs pendantes publiques.

PEINES MAXIMALES ENCOURUES POUR PROVOCATIONS, DIFFAMATIONS OU INJURES À CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE SELON LEUR NATURE PUBLIQUE OU NON PUBLIQUE

		Provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Diffamation	Injure
Publique	<u>Cadre juridique</u>	7 ^{ème} et 8 ^{ème} alinéas de l’article 24 de la loi du 29 juillet 1881	2 ^{ème} et 3 ^{ème} alinéas de l’article 32 de la loi du 29 juillet 1881	3 ^{ème} et 4 ^{ème} alinéas de l’article 33 de la loi du 29 juillet 1881
	<u>Peine maximale encourue</u>	Un an d’emprisonnement et 45 000 euros d’amende	Un an d’emprisonnement et 45 000 euros d’amende	Un an d’emprisonnement et 45 000 euros d’amende
	<u>Circonstance aggravante</u>	Faits commis par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de ses fonctions : trois ans d’emprisonnement et 75 000 euros d’amende	Aucune	Faits commis par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de ses fonctions : trois ans d’emprisonnement et 75 000 euros d’amende
Non publique	<u>Cadre juridique</u>	R. 625-7 du code pénal	R. 625-8 du code pénal	R. 625-8-1 du code pénal

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 7 mai 2018, n° 16-85035 ; Conseil d’État, 11 juillet 2018, n° 414819.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 12 avril 2016, 14.86-176.

	<u>Peine maximale encourue</u>	Contravention de la cinquième classe (1 500 euros d’amende, 3 000 euros en cas de récidive)	Contravention de la cinquième classe (1 500 euros d’amende, 3 000 euros en cas de récidive)	Contravention de la cinquième classe (1 500 euros d’amende, 3 000 euros en cas de récidive)
	<u>Circonstance aggravante</u>	Aucune	Aucune	Aucune

Sources : code pénal et loi du 29 juillet 1881.

Les diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire sont plus sévèrement sanctionnées que celles dénuées d’un tel caractère, qui sont punies d’une contravention de la première classe ⁽¹⁾.

● Les personnes coupables de provocations, diffamations ou injures non publiques à caractère discriminatoire encourent également différentes peines complémentaires ⁽²⁾ :

– interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de trois ans au plus, une arme soumise à autorisation ;

– confiscation d’une ou plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;

– confiscation de la chose qui a servi ou qui était destinée à commettre l’infraction ou de la chose qui en est le produit ;

– travail d’intérêt général pour une durée de vingt à cent vingt heures ;

– l’obligation d’accomplir, à ses frais, un stage de citoyenneté.

c. Ces trois contraventions ont déjà connu un renforcement récent de leur répression

Le décret n° 2017-1230 du 3 août 2017 précité est d’ores et déjà venu renforcer la répression des provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire, autour de trois volets principaux :

– le passage des diffamations et injures non publiques de contraventions de la quatrième classe (750 euros d’amende) à contraventions de la cinquième classe (1 500 euros d’amende) ;

– l’élargissement de ces infractions aux cas où elles sont commises en raison de l’identité de genre de la victime, afin de renforcer la lutte contre la transphobie ;

(1) Articles R. 621-1 et 621-2 du code pénal.

(2) Article R. 625-8-2 du même code.

– l’ajout de la peine complémentaire de stage de citoyenneté pour l’ensemble de ces trois contraventions et de celle de travail d’intérêt général pour les diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire.

2. Le dispositif proposé

a. La délictualisation des infractions de provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire

L’article 2 de la proposition de loi renforce la répression des provocations, diffamations et injures non publiques à caractère discriminatoire, qui deviennent des délits punis de 3 750 euros d’amende.

En conséquence, il crée une nouvelle section 3 *ter* au sein du chapitre V du titre II du livre II du code pénal, « *Des atteintes à la dignité de la personne* », intitulée « *Des provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire* » et composée de trois articles :

– l’article 225-16-4, qui réprime la provocation non publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à caractère discriminatoire ;

– l’article 225-16-5, qui réprime la diffamation présentant les mêmes caractères ;

– l’article 225-16-6, qui réprime l’injure présentant les mêmes caractères.

Les définitions de ces trois infractions ne sont pas modifiées. Le rehaussement de leur qualification, de contravention en délit, n’aura notamment aucune conséquence jurisprudentielle sur le critère de publicité. Seront ainsi plus sévèrement réprimés les provocations ou propos à caractère raciste ou discriminatoire diffusés entre des personnes liées par une communauté d’intérêt ou directement proférés envers une personne.

Cette délictualisation **ne remet pas en cause l’échelle des peines.** Les mêmes infractions commises publiquement demeureront toujours punies plus fermement.

b. La création d’une circonstance aggravante lorsque ces infractions sont commises par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public

Pour chacun des trois délits créés, il est prévu une **circonstance aggravante** lorsque ceux-ci seront commis par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de ses fonctions ou de sa mission.

La peine encourue, une amende de 3 750 euros, est alors portée à un an d’emprisonnement et à 15 000 euros d’amende.

La mise en œuvre de sanctions renforcées pour les personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public s'inscrit dans la logique du droit existant. La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a en effet déjà prévu une telle circonstance aggravante pour certains délits de presse, notamment la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence et l'injure publique.