

Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Réf. : OL FRA 16/2025
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

12 janvier 2026

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, conformément aux résolutions 58/14, 52/9 et 52/4 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur l'infraction d'« apologie du terrorisme » prévue à l'article 421-2-5 du Code pénal français. Nous craignons que l'application de cette infraction ne soit incompatible avec l'obligation internationale de la France de respecter le droit à la liberté d'expression et d'opinion en vertu de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel la France est partie depuis le 4 novembre 1980, le droit de participer aux affaires publiques prévu à l'article 25 du PIDCP, le droit de ne pas être puni rétroactivement prévu à l'article 15 du PIDCP, et les principes de non-discrimination et d'égalité prévus aux articles 2 et 26 du PIDCP. Nous exhortons la France à réexaminer et modifier cette infraction afin de garantir la conformité du droit français avec le droit international relatif aux droits humains.

Nous rappelons qu'après sa visite officielle en France en 2019, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste avait déjà exprimé ses préoccupations quant à l'infraction d'apologie qui figure parmi les infractions terroristes les plus réprimées en France (A/HRC/40/52/Add.4, par. 26 et 29). La Rapporteuse spéciale avait souligné que la formulation de l'infraction en des termes généraux, ambigus et incertains sur le plan juridique, entraîne des « abus du pouvoir discrétionnaire » et des atteintes « à la protection de la liberté d'expression et à la liberté d'échanger des idées dans un système démocratique solide » (par. 29). Elle a également noté que les sanctions qui en découlent sont disproportionnées et que la loi a été largement appliquée à l'encontre d'enfants.

L'infraction d'apologie du terrorisme est définie à l'article 421-2-5 du Code pénal français comme suit :

Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.

Lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables.

En outre, l'article 421-2-5-1 érige en infraction pénale le fait de republier des données faisant l'apologie du terrorisme :

Le fait d'extraire, de reproduire et de transmettre intentionnellement des données faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme ou provoquant directement à ces actes afin d'entraver, en connaissance de cause, l'efficacité des procédures prévues à l'article 6-1 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou à l'article 706-23 du code de procédure pénale est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

La loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 a transféré le délit d'apologie du terrorisme du régime de la loi de presse de 1881, davantage protectrice des droits, y compris la liberté d'expression, vers le droit pénal ordinaire, a augmenté la peine maximale à une amende de 75 000 € et cinq ans d'emprisonnement, et a introduit une circonstance aggravante pour l'utilisation d'un « service de communication au public en ligne ». Par ailleurs, la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT) a prolongé le délai de prescription de trois mois à six ans. La loi SILT a également autorisé le recours à des moyens d'enquête particulièrement intrusifs en matière de lutte antiterroriste (tels que la surveillance, l'infiltration, l'interception de correspondances, les écoutes téléphoniques et la captation de données informatiques), ainsi que le placement en détention provisoire et la possibilité de recourir à la comparution immédiate. Ces modifications semblent avoir facilité le recours fréquent à l'infraction d'apologie.

Imprécision, portée excessive et exigence de légalité

L'infraction visée à l'article 421-2-5 du Code pénal paraît être incompatible avec le principe de légalité prévu aux articles 15 et 19 du PIDCP (voir également [A/HRC/40/52/Add.4](#), par. 29, [FRA 1/2015](#)). Le principe de non-rétroactivité des peines énoncé à l'article 15 exige que les infractions pénales soient définies de manière suffisamment précises, restrictives, certaines, prévisibles et accessibles afin qu'il soit clairement établi à l'avance quels types de comportements constituent une infraction. Ce principe vise à prévenir les lois mal définies et/ou formulées de manière trop générale, lesquelles sont susceptibles d'être appliquées de manière arbitraire et abusive, y compris contre la société civile pour des motifs politiques ou autres motifs injustifiés (A/70/371, par. 46(b)) et pour réprimer l'exercice de droits humains (A/HRC/40/52). En vertu de l'article 19(3) du PIDCP, toute restriction au droit à la liberté d'expression doit être « prévue par la loi », ce qui exige également que toute restriction à ce droit soit formulée « avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction », « ne peut pas conférer aux personnes chargées de son

application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression », et doit « énoncer des règles suffisamment précises pour permettre aux personnes chargées de leur application d'établir quelles formes d'expression sont légitimement restreintes et quelles formes d'expression le sont indûment » (Comité des droits de l'homme, observation générale n°34, par. 25).

Le Comité des droits de l'homme a spécifiquement indiqué que les « infractions telles que « l'encouragement au terrorisme » et l'« activité extrémiste », ainsi que le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression » (par. 46). Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a également recommandé que les infractions d'expression en matière de terrorisme soient définies par la loi « en termes précis, notamment en évitant l'emploi d'expressions vagues telles que "glorification" ou "promotion" du terrorisme » (A/HRC/16/51, par. 31 c)).

À cet égard, nous sommes préoccupés par l'absence de définition à l'article 421-2-5 du Code pénal du concept intrinsèquement vague d'apologie, qui est susceptible de donner lieu à des interprétations larges, de porter atteinte aux droits humains et de pénaliser les personnes qui les défendent. Bien qu'une définition approximative soit établie par une [circulaire](#) du Garde des Sceaux du 12 janvier 2015, celle-ci a le statut d'acte administratif interne qui ne présente pas les qualités d'accessibilité et de publicité nécessaires à une « loi » et ne peut faire l'objet d'un recours ou d'un contrôle effectif par les tribunaux. De telles circulaires sont difficiles d'accès pour les particuliers et peuvent être modifiées à la discrétion de l'exécutif. Le contenu du droit pénal doit être proclamé publiquement par une législation adoptée démocratiquement ou par le biais d'une interprétation judiciaire. Le Comité des droits de l'homme a indiqué qu'une loi qui restreint la liberté d'expression « ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression. Les lois doivent énoncer des règles suffisamment précises pour permettre aux personnes chargées de leur application d'établir quelles formes d'expression sont légitimement restreintes et quelles formes d'expression le sont indûment » (observation générale n°34, par. 25).

En outre, les termes de la circulaire eux-mêmes manquent en clarté et en précision et ne peuvent satisfaire au principe de légalité. L'apologie est définie comme le fait de « présenter ou commenter des actes de terrorisme en portant sur eux un jugement moral favorable ». Cette référence au concept hautement subjectif de moralité dans une société pluraliste où coexistent une diversité d'opinions politiques, idéologiques et religieuses est particulièrement vague (voir également CCPR/C/FRA/CO/5), et ne permet pas aux individus de déterminer avec un degré de certitude suffisant quels actes sont susceptibles d'être considérés comme criminels par les autorités chargées de l'application de la loi. Il existe, par exemple, un large éventail d'opinions légitimes concernant la définition adéquate du terrorisme, la relation entre le terrorisme et les cadres juridiques régissant les conflits armés en vertu du droit international humanitaire, les actes de résistance en cas de refus par une puissance occupante de reconnaître le droit à l'autodétermination ou lorsqu'un gouvernement autoritaire réprime la démocratie et les droits humains. Certaines de ces opinions peuvent être en contradiction avec le discours officiel du gouvernement sur ce qui

constitue un acte de terrorisme ou d'apologie du terrorisme. La formulation en termes trop généraux de l'infraction d'apologie du terrorisme risque véritablement d'avoir pour effet de dissuader et de décourager les personnes en France d'exercer leur droit légitime à la liberté d'expression pour remettre en question ou contredire le discours officiel, y compris de manière radicale ou offensive.

En outre, nous craignons que la subjectivité inhérente à l'infraction d'apologie ne conduise à une application arbitraire et disproportionnée de la loi à l'encontre des jeunes, en raison de leur niveau de maturité, de leur expérimentation avec une diversité d'idées au fur et à mesure de leur développement, de leur impulsion à défier l'autorité et les conventions, de la pression de leurs pairs, ou de leur militantisme sur les réseaux sociaux ; des personnes sous l'influence de l'alcool ou de drogues ; de celles souffrant de troubles de santé mentale ; et des communautés perçues comme « suspectes » telles que certaines communautés religieuses ou issues de la migration, emportant des risques de discrimination contraires aux articles 2 et 26 du PIDCP.

L'incertitude juridique et la portée excessivement large de l'infraction sont exacerbées par le manque de cohérence et d'uniformité dans la manière dont les tribunaux appliquent l'infraction d'apologie, ainsi que par des erreurs notables telles que celle commise par la Cour de cassation lorsqu'elle a déduit une infraction supplémentaire de recel d'apologie¹. La portée de l'infraction d'apologie est d'autant plus difficile à appréhender tant pour les particuliers que pour les personnes en charge de son application dès lors que le discours politique et médiatique a contribué à accroître la confusion autour de la signification de cette infraction, par exemple concernant la défense des droits humains en faveur de la Palestine. Il en résulte un degré élevé d'imprévisibilité et un risque d'arbitraire, comme en témoigne la jurisprudence.

Nous rappelons que l'article 19 du PIDCP garantit le droit à la liberté d'opinion et le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté « de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Ce droit s'applique aussi bien en ligne que hors ligne et comprend non seulement l'échange d'informations favorables, mais aussi celles qui peuvent critiquer, choquer ou offenser. Dans son observation générale n°34, le Comité des droits de l'homme a déclaré que les États parties au PIDCP sont tenus de garantir le droit à la liberté d'expression, y compris « le discours politique, le commentaire de ses affaires personnelles et des affaires publiques, la propagande électorale, le débat sur les droits de l'homme, le journalisme, l'expression culturelle et artistique, l'enseignement et le discours religieux » (par. 11).

En outre, toute restriction du droit à la liberté d'expression doit être compatible avec les exigences énoncées à l'article 19(3) du PIDCP. Les restrictions doivent (i) être prévues par la loi ; (ii) poursuivre l'un des buts légitimes de la restriction qui sont le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ; et (iii) être nécessaires et

¹ En droit français, le recel désigne le délit consistant à posséder, dissimuler ou tirer profit, en toute connaissance de cause, de biens obtenus par le biais d'un crime ou d'un délit. Il est défini à l'article 321-1 du Code pénal français et s'applique que l'infraction sous-jacente ait été commise par le prévenu ou par une autre personne. Le recel peut concerner des biens volés, des fonds détournés ou tout bien acquis illicitement. L'infraction est passible de sanctions pénales qui varient en fonction de la gravité de l'infraction sous-jacente.

proportionnées à ces objectifs. Il incombe à l'État de démontrer que de telles restrictions sont compatibles avec le Pacte, en prouvant « de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure particulière prise, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (observation générale n°34, par. 35). En outre, la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée. Une restriction doit être « le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché » et doit être proportionnée à l'intérêt à protéger (par. 34).

Nous soulignons qu'une restriction doit être « le moyen le moins perturbateur » parmi ceux qui pourraient permettre de remplir sa fonction de protection (par. 34). À cet égard, plutôt que de recourir à la criminalisation, nous encourageons la France à privilégier des politiques visant à prévenir l'apologie du terrorisme, notamment à travers l'éducation des jeunes, des communautés et du public, le dialogue interculturel, des récits alternatifs efficaces, en s'engageant auprès des communautés concernées et en proposant aux individus à risque des interventions sociales et psychosociales à titre volontaire.

L'absence d'exigence d'intention d'inciter au terrorisme et de probabilité qu'un acte terroriste se produise

Nous sommes préoccupés par le fait que l'infraction d'apologie ne comporte pas d'autres critères permettant de limiter sa portée à une restriction nécessaire et proportionnée au droit à la liberté d'expression. L'infraction n'exige ni que la personne ait l'intention d'inciter à commettre un acte terroriste ni qu'il existe un lien de causalité entre l'expression et la probabilité que quelqu'un commette un acte terroriste en conséquence. Pour formuler un modèle d'infraction d'incitation au terrorisme respectueux du droit à la liberté d'expression, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a souligné que toute infraction « d) doit comporter un risque réel (objectif) que l'acte préconisé par l'incitation sera commis ; e) devrait faire référence expressément à deux éléments intentionnels, à savoir l'intention de communiquer un message et l'intention que ce message incite à la commission d'un acte terroriste ; et f) devrait préserver l'application des moyens ou principes de défense conduisant à l'exclusion de la responsabilité pénale en renvoyant à l'incitation « illégale » au terrorisme » (A/HRC/16/51, par. 31)². Nous rappelons que le Comité des droits de l'homme a indiqué que la nécessité et la proportionnalité d'une restriction exigent que soit établi « un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (observation générale n°34, par. 35). Nous attirons également l'attention du gouvernement de Votre Excellence sur le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, qui prévoit que les infractions liées à l'expression

² La pratique 8 fournit un modèle d'infraction d'incitation au terrorisme comme suit : « Constitue une infraction le fait de diffuser ou de mettre un message à disposition du public par tout autre moyen, délibérément et illégalement, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise expressément ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions soient commises. » Voir également [HYPERLINK "https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/52" \t "_blank" A/HRC/40/52](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/52), par. 37 (« pour que l'expression en question soit qualifiée d'infraction inchoative, il doit exister une probabilité raisonnable qu'elle réussisse à inciter à la commission d'un acte terroriste et que puisse donc être établi un certain lien de causalité ou le risque réel que l'infraction soit commise »).

doivent requérir une intention de provoquer la haine et une probabilité directe et raisonnable que l'expression incite à la haine de manière imminente (A/HRC/22/17/Add.4, par. 29).

Le délit d'apologie va également bien au-delà de ce qu'exigent les normes internationales en matière de lutte contre le terrorisme. L'article 5(2) de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de 2005 exige des États parties (y compris la France) qu'ils érigent en infraction pénale « la provocation publique à commettre une infraction terroriste ». Cependant, la notion de « provocation publique » est définie de manière restrictive comme « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». La double exigence d'une intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste et d'un risque de commission d'un tel acte (lequel peut dépendre de « la nature de l'auteur et du destinataire du message, ainsi que du contexte »³) est absente de l'infraction telle que prévue par le droit français, rendant celle-ci excessivement générale et constitutive d'une restriction excessive du droit à la liberté d'expression. La résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité appelle (mais n'oblige pas) les États à interdire par la loi « l'incitation à commettre un ou des actes terroristes », tandis que le préambule récuse quelconque « tentative de justifier les actes terroristes ou d'en faire l'apologie, susceptible d'inciter à commettre de nouveaux actes de terrorisme », sans toutefois exiger son interdiction ou encore moins sa criminalisation. En outre, l'infraction telle que prévue par le droit français semble excessive au regard d'infractions similaires prévues par d'autres juridictions européennes.

Autres effets néfastes sur les droits humains

L'absence de critères restrictifs tels que l'intention et la probabilité, conjuguée au caractère vague de la définition de l'infraction, présente un risque sérieux de criminalisation d'idées radicales, impopulaires ou choquantes relevant pourtant de la protection du droit à la liberté d'expression en vertu du droit international. Si des infractions préparatoires soigneusement élaborées peuvent se justifier à des fins de lutte contre le terrorisme, l'infraction d'apologie telle que prévue par le droit français est susceptible de punir et de dissuader des formes d'expressions légitimes, ainsi que le travail légitime des défenseurs et défenseuses des droits humains, d'une manière subjectivement politisée, moralisatrice et arbitraire. Nous soulignons que les articles 1 et 2 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme⁴ disposent que chacun a le droit de promouvoir et de lutter pour la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales aux niveaux national et international, et que chaque État a la responsabilité première de protéger, promouvoir et rendre effectifs tous les droits humains et les libertés fondamentales aux niveaux national et international. En outre, l'article 6 protège le droit « de publier, communiquer à autrui ou diffuser librement des idées, informations et connaissances sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ».

³ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (adopté par le Comité des Ministres, 925e réunion) CM (2005) 34, par. 99-100.

⁴ Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

La répression d'expressions légitimes peut aussi avoir pour effet contre-productif d'alimenter les griefs contre les autorités et, par conséquent, de compromettre la coopération du public avec les forces de l'ordre et même d'encourager une véritable radicalisation vers la violence. Nous soulignons que le pilier I de la Stratégie antiterroriste mondiale exhorte tous les États à lutter contre les violations des droits humains en tant que conditions potentiellement propices au terrorisme.

En outre, nous notons que le caractère vague et excessivement large de l'infraction d'apologie a d'autres répercussions négatives sur les droits humains au-delà du droit pénal, dès lors que cette même définition peut également déclencher la mise en œuvre de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), de « visites domiciliaires » ([article L229-1 CSI](#)), d'injonctions administratives de retrait de contenus en ligne ou de blocages de sites internet ([article 6-1](#) de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004) et de pénalisation de ceux qui les contournent ([article 421-2-5-1 du Code pénal](#)), de la fermeture de lieux de culte ([article L227-1 CSI](#)), de l'adoption de sanctions disciplinaires à l'encontre de personnes détenues ([R232-4 Code pénitentiaire](#)), ou encore de dérogations au principe du secret de l'instruction pour permettre la transmission d'informations aux services de renseignement ([article 706-25-2 Code de procédure pénale](#)). Certaines de ces mesures ont déjà suscité des inquiétudes de la part des titulaires de mandat exprimées dans [FRA 3/2025](#) et dans le rapport de visite de pays de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/40/52/Add.4)⁵.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour clarifier les informations qui ont été portées à notre attention, nous serions reconnaissant(e)s au gouvernement de votre Excellence pour ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec l'analyse susmentionné.
2. Veuillez indiquer si et comment l'infraction d'apologie du terrorisme sera réexaminée et modifiée afin d'assurer sa conformité avec le droit international des droits humains.
3. En l'absence de modifications législatives, veuillez indiquer quelles autres politiques, pratiques ou réglementations sont envisagées afin de clarifier la définition et la portée de l'infraction d'apologie du terrorisme et de prévenir les risques d'application arbitraire, de discrimination ou de restrictions inutiles et disproportionnées sur les droits humains et ceux et celles qui les défendent.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures

⁵ Voir aussi [FRA 6/2017](#).

sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des droits de l'homme.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Ben Saul

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Mary Lawlor

Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme