

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 le droit à l'éducation; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et de la Rapporteuse spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

Réf. : OL FRA 5/2026
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

1 avril 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 le droit à l'éducation; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et Rapporteuse spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, conformément aux résolutions 58/14, 53/7, 52/9, 52/4 et 52/36 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant **la proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées d'antisémitisme, n°575, dite « Loi Yadan »** (ci-après « proposition de loi »). Cette proposition de loi soulève des préoccupations importantes quant à sa compatibilité avec les obligations de la France au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qu'elle a ratifié le 4 novembre 1980, en particulier l'exigence de sécurité juridique prévue à l'article 15 et le droit à la liberté d'expression et d'opinion prévu à l'article 19.

Contexte

La proposition de loi a été présentée pour la première fois le 19 novembre 2025 dans le but déclaré de lutter contre les formes renouvelées d'antisémitisme. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, il est fait état que depuis les attaques du 7 octobre 2023 perpétrées par le Hamas et d'autres groupes armés affiliés contre Israël, la France est confrontée à une recrudescence de l'antisémitisme et à une tendance à sa banalisation. Il est ajouté que « la haine antijuive dans notre pays se nourrit de la haine obsessionnelle à l'égard d'Israël » et que la « haine de l'État d'Israël est aujourd'hui consubstantielle à la haine des Juifs ». Il y est souligné que les appels à la destruction d'Israël et les comparaisons avec le nazisme constituent des formes renouvelées d'antisémitisme que la proposition de loi vise à combattre.

Le rapport n°2358 de janvier 2026 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République souligne également une recrudescence des agressions antisémites et une tendance à la banalisation de l'antisémitisme depuis le 7 octobre 2023, notamment à travers de nouvelles formes de négation de l'Holocauste. Le rapport note que « la rhétorique qui tente de justifier un rejet de l'État d'Israël alimente les discours de haine à l'encontre de la population juive

dans son ensemble, et s'assimile donc à un discours antisémite » et que l'antisémitisme s'exprime « au sein de discours se présentant comme politiques mais justifiant une 'détestation' de l'État d'Israël » (pp. 8 et 12).

Après avoir été saisi par la présidente de l'Assemblée nationale, le Conseil d'État a rendu un avis consultatif¹ le 22 mai 2025, dans lequel il a émis des réserves quant à la conformité de la proposition de loi avec les exigences de légalité et de nécessité, la Constitution et les obligations de la France au titre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le 20 janvier 2026, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté une version modifiée de la proposition de loi, visant à prendre en considération les réserves émises par le Conseil d'État.

La proposition de loi

L'article 1er de la proposition de loi, tel qu'amendé et adopté en janvier 2026, propose d'étendre le champ d'application de l'article 421-2-5 du Code pénal relatif à la provocation et à l'apologie du terrorisme, et d'ériger en infraction pénale la provocation même « implicite » au terrorisme et le fait de faire publiquement l'apologie de ces actes ou de leurs auteurs, « y compris, en cas d'apologie, en minorant ou banalisant les actes de façon outrancière ».

L'article 2 de la proposition de loi propose de modifier l'article 24 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin d'interdire d'appeler publiquement « en méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des buts et principes de la charte des Nations unies, à la destruction d'un État reconnu par la République française. »

L'article 3 de la proposition de loi élargit les conditions de recevabilité des associations antiracistes qui souhaitent se porter partie civile ou engager des poursuites pénales.

Enfin, l'article 4 de la proposition de loi vise à modifier l'article 24 bis de la loi sur la liberté de la presse, lequel érige en infraction pénale la contestation des crimes contre l'humanité tels que définis à l'article 6 du Statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945. En vertu de cet article, un second alinéa serait ajouté à l'article 24 bis disposant que : « Quelle que soit sa formulation, constitue une contestation, au sens du premier alinéa du présent article, une négation, une minoration ou une banalisation outrancière de l'existence d'un ou de plusieurs crimes qui y sont mentionnés. » Cette terminologie s'inspire du second alinéa actuel de l'article 24 bis, lequel interdit de nier, minorer ou banaliser de façon outrancière l'existence d'un crime de génocide autre que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 24 bis, d'un autre crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou d'un crime de guerre tel que défini par le Statut de Rome. Toutefois, l'infraction prévue au second alinéa de l'article 24 bis est subordonnée à une condamnation prononcée par une juridiction française ou internationale. Tel que modifié par la proposition de loi, le premier alinéa ne contiendrait donc aucune exigence de condamnation préalable.

¹ Conseil d'État, Avis sur une proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées d'antisémitisme, avis consultatif, 22 mai 2025.

Si nous saluons les efforts déployés pour supprimer plusieurs des dispositions les plus préoccupantes du texte initial de la proposition de loi, nous exprimons nos vives inquiétudes quant au fait que le texte révisé demeure manifestement incompatible avec les exigences de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination en vertu du droit international, et menace l'exercice de droits protégés, en particulier le droit à la liberté d'expression et d'opinion, y compris la liberté des médias.

Incompatibilité avec le droit international

Principe de légalité

À titre préliminaire, nous renvoyons le gouvernement de Votre Excellence aux préoccupations détaillées concernant l'infraction d'apologie du terrorisme prévue à l'article 421-2-5 du Code pénal soulevées récemment dans [FRA 16/2025](#)² et dans [FRA 15/2025](#) concernant son application³. En particulier, nous réitérons nos inquiétudes quant à la formulation intrinsèquement vague et la portée excessive de cette infraction, ainsi que son incompatibilité avec les obligations de la France en vertu du droit international, notamment l'exigence de sécurité juridique prévue à l'article 15 du PIDCP. Ce principe exige que les lois pénales soient définies de manière suffisamment précise afin que 'les comportements constituant une infraction pénale et leurs conséquences légales soient clairement établis. 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, dont les défenseurs et défenseuses des droits humains, 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). Nous réaffirmons que l'infraction d'apologie du terrorisme n'est pas conforme aux meilleures pratiques internationales en matière d'infractions relatives à l'expression liée au terrorisme et ne remplit pas la double condition requise que la personne ait l'intention d'inciter au terrorisme et qu'il soit objectivement probable qu'un tel acte en résulte (A/HRC/16/51, par. 31).

Dans ce contexte, nous sommes alarmés par le fait que l'article 1er de la proposition de loi vise à élargir cette infraction, contrairement aux préoccupations que nous avons exprimées auparavant, et qu'il aggrave ainsi le caractère vague de la loi ainsi que le risque d'interprétation discrétionnaire et d'application arbitraire.

En premier lieu, la notion de provocation « implicite » ouvre la voie à une interprétation discrétionnaire excessivement large de ce qui constitue une provocation et risque de sanctionner une intention supposée ou perçue plutôt qu'une intention réelle. Sur le plan probatoire, il est particulièrement difficile, d'établir ce qu'une personne a « implicitement » l'intention de faire. Ceci ouvre donc la voie à des conjectures et interprétations arbitraires en l'absence de preuves tangibles. De tels « procès d'intention » risquent de criminaliser de manière injustifiée le droit protégé à la liberté d'expression et le travail légitime des défenseurs et défenseuses des droits humains, notamment en faveur de la Palestine. Comme nous l'avons souligné dans la communication [FRA 10/2025](#), « la crainte d'être condamné pour terrorisme et les peines très lourdes pouvant être prononcées risquent d'avoir un effet dissuasif

² Voir également [FRA 7/2015](#).

³ Voir également [FRA 1/2015](#).

généralisé, susceptible de dissuader de nombreuses personnes de participer à un ensemble d'activités qui seraient autrement parfaitement légitimes », y compris des actions en faveur des droits humains.

En second lieu, l'article 1 étend l'infraction d'apologie du terrorisme aux expressions qui minorent ou banalisent de manière outrancière les actes de terrorisme ou leurs auteurs, sans toutefois définir ce qui constituerait « minorer », « banaliser » ou le caractère « outrancier », rendant ainsi la disposition intrinsèquement vague et excessivement large et sujette à une interprétation arbitraire. La terminologie similaire utilisée à l'article 4 de la proposition de loi est tout aussi vague et excessivement large et risque de donner lieu à des interprétations subjectives et à une application arbitraire, en particulier lorsqu'elle est associée à l'expression « quelle que soit sa formulation ».

Nous notons que l'infraction visée à l'article 1er de la proposition de loi serait érigée en infraction pénale de la même manière que les infractions visées à l'article 24bis de la loi du 29 juillet 1981 sur la liberté de la presse, qui interdisent la négation des crimes contre l'humanité commis pendant la Seconde Guerre mondiale, tels que la Shoah, ainsi que d'autres crimes de génocide, d'esclavage, d'exploitation ou de guerre, lorsque ceux-ci ont donné lieu à une condamnation par un tribunal français ou international. L'article 1er ne contient toutefois aucune exigence d'une décision judiciaire préalable établissant la commission d'un acte terroriste. Par conséquent, les juges seraient appelés à apprécier si le discours a « minoré » ou « banalisé » un acte de terrorisme sans qu'il ait été préalablement déterminé que l'acte en cause constituait effectivement un acte de terrorisme. Il en résulte de graves risques d'insécurité juridique, d'interprétation discrétionnaire et arbitraire, ainsi que d'application discriminatoire, exacerbés par l'absence d'une définition du terrorisme universellement acceptée et par le climat souvent chargé d'émotion et politisé suscité par les actes de violence grave.

De même, la criminalisation des appels publics à la destruction d'un État reconnu par la France, prévue à l'article 2 de la proposition de loi, manque en précision de sorte qu'elle ne satisfait pas à l'exigence de légalité prévue à l'article 15 du PIDCP. Cette disposition risque de recouvrir un large éventail d'expressions, y compris les plaidoyers en faveur d'un changement constitutionnel pacifique, de la décolonisation ou de processus d'autodétermination, lesquels constituent autant d'exercices légitimes de la liberté d'expression au sens de l'article 19 du PIDCP. Le terme « destruction » n'est pas défini comme se limitant à une destruction illégale, violente ou matérielle, et pourrait s'étendre aux débats sur les différentes formes d'organisation politique futures dans la région, y compris une solution démocratique « à un seul État ». Le droit international n'exige pas des individus qu'ils soutiennent une quelconque formation particulière d'État.

Enfin, nous craignons que, comme l'indique le rapport susmentionné, la proposition de loi ait été élaborée sur la base de la définition opérationnelle de l'antisémitisme proposée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA). De nombreux titulaires de mandat ont critiqué, individuellement et collectivement, la définition de l'IHRA, la jugeant incompatible avec le droit international des droits humains, notamment le droit à la liberté d'expression (voir par exemple le résumé des positions dans [DEU 7/2024](#)). Des centaines d'universitaires juifs et d'acteurs de la société civile, entre autres, ont également condamné cette définition,

y voyant une instrumentalisation de l'antisémitisme visant à faire taire les critiques des pratiques d'Israël, y compris des violations du droit international.

Droit à la liberté d'expression et d'opinion

Nous exprimons nos vives préoccupations quant au fait que l'adoption de cette proposition de loi risque de porter une atteinte injustifiée au droit à la liberté d'expression et d'opinion prévu à l'article 19 du PIDCP.

Nous rappelons que l'article 19 du PIDCP garantit le droit à la liberté d'opinion sans ingérence et le droit à la liberté d'expression, qui comprend le droit « de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontière, 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. Toute restriction au droit à la liberté d'expression doit être compatible avec les exigences énoncées à l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP, à savoir que la restriction doit : (i) être prévue 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 nécessaire et proportionnée à ces objectifs. Il incombe à l'État de démontrer que de telles restrictions sont compatibles avec le Pacte.

Pour satisfaire à l'exigence que la restriction soit « prévue par la loi », elle doit être formulée « avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction », ne doit 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 » (observation générale n°34, par. 25). Pour les raisons exposées ci-dessus, les dispositions de cette proposition de loi ne semblent pas être compatibles avec cette exigence.

En outre, les conditions de nécessité et de proportionnalité prévues à l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP exigent d'établir « un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (observation générale n°34, par. 35). L'État doit démontrer « 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 ». Les restrictions doivent toujours constituer « le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché » (par. 34 et 35). Les lois traitant spécifiquement des expressions liées au terrorisme doivent : être formulées en termes précis et éviter l'emploi d'expressions vagues ; reposer sur une définition précise du terrorisme ; être strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif de lutte contre le terrorisme ; et inclure à la fois une intention d'inciter à la commission d'un acte terroriste et un risque réel (objectif) qu'il soit commis (A/HRC/16/51, par. 31). Une fois encore, cette proposition de loi ne semble pas satisfaire aux exigences du droit international relatif aux droits humains.

Outre ses dispositions vagues et excessivement générales, le projet de loi est dépourvu de garanties qui exigeraient la prise en compte des principes de nécessité, de proportionnalité et d'intervention minimale, ainsi qu'une évaluation au cas par cas visant à déterminer si un propos ou un acte d'expression donné est compatible avec les normes soigneusement définies aux articles 19 et 20 du PIDCP, ainsi qu'avec les six critères du Plan d'action de Rabat.

La proposition de loi devrait envisager d'inclure une référence aux critères énoncés dans le Plan d'action de Rabat, à savoir le contexte et circonstances dans lesquelles les propos ont été tenus, l'identité et la position ou le statut de l'auteur, l'intention de l'auteur, le contenu des propos, la manière dont le discours est diffusé et le risque de préjudice que le discours est susceptible de causer.

En l'absence de ces considérations et compte tenu du caractère vague et excessivement général de ses dispositions, la proposition de loi risque d'entraver de manière injustifiée et de décourager l'exercice de ce droit, en dissuadant tout débat public légitime, toute participation à des activités légitimes en faveur des droits humains (y compris des appels visant à ce que les auteurs de violations répondent de leurs actes), et toute réflexion publique sur des questions historiques et politiques sensibles. Nous rappelons au gouvernement de Votre Excellence que, comme l'a noté le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution [19/25](#), « le débat public, ouvert, d'idées et le dialogue interconfessionnel et interculturel aux niveaux local, national et international peuvent compter parmi les meilleures protections contre l'intolérance religieuse et jouer un rôle positif dans le renforcement de la démocratie et la lutte contre la haine religieuse ».

Articles 1 et 2

Tel que modifié conformément à la proposition figurant à l'article 1er de la proposition de loi, l'article 421-2-5 du Code pénal risquerait d'entraver la liberté académique, l'interprétation historique, la formulation d'avis juridiques, la critique politique, la satire ou l'expression de commentaires, les actions en faveur des droits humains, ainsi que la libre conduite de débats publics, lesquels pourraient être arbitrairement interprétés comme incitant « implicitement » au terrorisme, voire comme « minorant » ou « banalisant de façon outrancière » celui-ci, constituant ainsi une apologie du terrorisme.

L'article 2 de la proposition de loi risque également d'avoir un effet dissuasif sur les discours politiques légitimes et sur l'action en faveur des droits humains, en particulier dans des contextes mettant en cause le droit à l'autodétermination. Les débats de longue date portant sur les solutions « à un État » ou « à deux États » dans le contexte israélo-palestinien pourraient relever du champ d'application de l'article 2 de la proposition de loi. Plus généralement, des prises de position concernant les disputes territoriales, la restructuration des États ou la décolonisation pourraient également relever de l'article 2 de la proposition de loi. Nous rappelons que le droit international protège l'expression d'opinions prônant des changements d'arrangements politiques ou territoriaux, aussi inconventionnels ou même offensants qu'ils puissent paraître, à condition que ces prises de position ne constituent pas une incitation à la violence.

Nous craignons que ni l'article 1, ni l'article 2 de la proposition de loi ne constituent des restrictions au droit à la liberté d'expression qui soient précisément prévues par la loi, nécessaires ou proportionnées. Si la lutte contre l'antisémitisme – à l'instar de toutes les formes de discrimination raciale, religieuse ou autre – constitue un objectif légitime et important, nous sommes préoccupés par l'absence apparente de lien clair et direct entre les articles 1 et 2 de la proposition de loi et l'objectif énoncé. Il convient notamment de noter que les dispositions ne contiennent aucune formulation visant spécifiquement à lutter contre l'antisémitisme ; en revanche, elles semblent faire un amalgame dangereux entre l'incitation au terrorisme ou sa glorification et l'antisémitisme. À la lumière de l'exposé des motifs et du rapport susmentionné, la proposition de loi semble, en effet, viser à réprimer toute expression légitime relative aux attentats du 7 octobre 2023, ainsi que toute critique des actions d'Israël qui ont précédé et suivi ces événements.

Il convient également de noter que l'article 24 de la loi sur la liberté de la presse érige déjà en infraction pénale l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes. L'utilité de cette proposition de loi apparaît donc floue, si ce n'est d'introduire de nouvelles restrictions vagues, excessivement larges et injustifiées à la liberté d'expression, perçues comme visant un groupe religieux spécifique. Ceci soulève des préoccupations supplémentaires au regard des articles 2 et 26 du PIDCP.

Selon le rapport susmentionné, l'article 2 de la proposition de loi vise à sanctionner les propos antisémites qui mettraient en danger le peuple juif en appelant à la destruction d'un État et qui constituent une incitation à la haine et à la violence. Le rapport précise que « la rhétorique qui tente de justifier un rejet de l'État d'Israël [...] s'assimile donc à un discours antisémite » (p. 8). Nous sommes profondément préoccupés par ce raisonnement, qui reflète un amalgame généralisé et inquiétant entre l'antisémitisme racial ou religieux et les expressions de critique politique, d'opposition, voire d'hostilité envers un État et ses politiques. Les critiques politiques à l'égard d'Israël et du sionisme ne sauraient être assimilées à une haine raciale ou religieuse envers des personnes ou communautés juives, et ne peuvent être présumées constituer de l'antisémitisme en l'absence d'éléments de haine ou de discrimination dirigés contre des personnes en raison de leur race ou de leur religion. En dénaturant le sens de l'antisémitisme et en l'associant à un large éventail d'expressions politiques légitimes, la proposition de loi risque de banaliser les cas réels de haine antisémite, d'affaiblir leur identification et d'alimenter les perceptions d'instrumentalisation, compromettant ainsi de manière contre-productive les efforts visant à lutter efficacement contre l'antisémitisme. Ceci risque à son tour d'exacerber les tensions sociales et pourrait, à terme, contribuer à l'antisémitisme plutôt qu'à le réduire. Nous notons que des préoccupations similaires ont été soulevées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) française.⁴

Article 4

S'agissant de l'article 4 de la proposition de loi, nous relevons avec inquiétude que l'utilisation de termes vagues et excessivement généraux tels que « de façon

⁴ Lettre du bureau de la CNCDDH concernant la proposition de loi « Yadan » visant à lutter contre les formes renouvelées d'antisémitisme, 21 janvier 2026, accessible sur https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2026-01/PPL%20YADAN%20Lettre%20PSDT_RKJ_JMB.pdf

outrancière », « minorer » et « banaliser » ainsi que « quelle que soit sa formulation », ne satisfait pas à l'exigence selon laquelle la restriction doit être « prévue par la loi » au sens de l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP et telle qu'interprétée par le Comité des droits de l'homme (voir observation générale n°34, par. 25). Le Comité a noté que : « Les lois qui criminalisent l'expression d'opinions concernant des faits historiques sont incompatibles avec les obligations que le Pacte impose aux États parties en ce qui concerne le respect de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression. Le Pacte ne permet pas les interdictions générales de l'expression d'une opinion erronée ou d'une interprétation incorrecte d'événements du passé. Des restrictions ne devraient jamais être imposées à la liberté d'opinion et, en ce qui concerne la liberté d'expression, les restrictions ne devraient pas aller au-delà de ce qui est permis par le paragraphe 3 ou exigé par l'article 20 » (par. 49). À l'instar des articles 1 et 2, nous craignons que l'article 4 de la proposition de loi ne permette de sanctionner des expressions protégées, y compris des formes d'interprétation historique, des débats politiques et universitaires, ou des déclarations imprécises ou controversées.

Nous relevons que, dans sa formulation initiale, l'article 4 de la proposition de loi prévoyait que la notion de « contestation » pouvait consister en une « négation », « minoration », « relativisation » ou « banalisation outrancière », y compris par voie « d'insinuation », « de comparaison », « d'analogie » ou « de rapprochement ». Nous saluons la suppression de ces termes de la version révisée de la proposition de loi. Nous demeurons toutefois préoccupés du fait que cette révision ne restreint pas de manière significative le champ d'application de l'infraction. En conservant les notions vagues de « minorer » et « banaliser » et en étendant la responsabilité pénale à toute expression « quelle que soit sa formulation », la disposition semble réintroduire, en termes implicites et ouverts, les formes d'expression mêmes qui étaient auparavant énumérées. En conséquence, les discussions comparatives ou contextuelles, y compris l'établissement de parallèles historiques de bonne foi et sans aucune intention de nier ou de justifier les crimes de la Shoah, pourraient tout de même relever du champ d'application de l'infraction. Une telle approche risque de viser des formes d'expression qui font partie intégrante du discours académique et public et qui constituent l'exercice légitime de la liberté d'expression.

Concernant l'incitation au fanatisme ethnique, racial ou religieux, nous craignons que la proposition de loi ne criminalise des formes d'expression protégées qui, selon les normes internationales, ne constituent pas une incitation. Nous tenons à attirer l'attention du gouvernement de Votre Excellence sur le Plan d'action de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4) sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, telle qu'interdite par l'article 20, paragraphe 2, du PIDCP. Il définit les termes clés comme suit : « la haine » et « l'hostilité » font référence à des « manifestations intenses et irrationnelles d'opprobre, d'inimitié ou de détestation envers le groupe visé » ; le terme « appel » doit être compris comme sous-entendant une « intention de promouvoir la haine publiquement envers le groupe visé » ; et le terme « incitation » désigne « des déclarations sur des groupes nationaux, raciaux ou religieux qui créent un risque imminent de discrimination, d'hostilité ou de violence envers des personnes appartenant à ces groupes » (A/HRC/22/17/Add.4, appendice, note de bas de page 5). Le Plan d'action de Rabat identifie six facteurs permettant d'évaluer le degré de gravité nécessaire pour criminaliser l'incitation, notamment : le contexte ; l'auteur ;

l'intention ; le fond et la forme ; la portée des propos ; et la probabilité d'un passage à l'acte et son imminence (par. 29).

Nous soulignons que dans l'affaire *Baldassi et autres c. France*⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé que « l'article 10 par. 2 ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général » et que « par nature, le discours politique est source de polémiques et est souvent virulent. Il n'en demeure pas moins d'intérêt public, sauf s'il dégénère en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance » (par. 78-79 ; voir également *Perinçek c. Suisse*⁶, par. 197 et 231). Ainsi, la Cour a souligné que toute restriction à la liberté d'expression doit être strictement limitée à ce qui est nécessaire dans une société démocratique, en tenant compte notamment de l'intérêt général en la matière et du débat relatif au respect par Israël du droit international et des droits humains.

Enfin, en portant indûment atteinte au droit à la liberté d'expression, la proposition de loi risque également de violer le droit de prendre part à la direction des affaires publiques prévu à l'article 25 du PIDCP. Comme l'a noté le Comité des droits de l'homme, « [l]es citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association » (observation générale n°25, par. 8).

Risques d'application discriminatoire

Compte tenu de l'objectif déclaré de la proposition de loi visant à lutter contre les « nouvelles formes d'antisémitisme », et tel qu'il ressort de son titre, et dans le contexte actuel de politisation lié à la violence en Israël et en Palestine, nous craignons que ce projet de loi ne soit appliqué de manière discriminatoire, principalement pour restreindre l'expression légitime concernant les attentats du 7 octobre 2023, les crimes internationaux commis par Israël en territoire palestinien occupé avant et après ces attaques, ainsi que tout commentaire d'ordre général sur tout acte qualifié de terrorisme à l'encontre de personnes juives ou de l'État d'Israël, alors même qu'une attention très limitée a été accordée aux nombreuses déclarations, y compris au plus haut niveau de l'État, contestant la commission de crimes internationaux par Israël ou la commission d'actes de violence terroriste par des colons israéliens. Nous rappelons qu'en vertu des articles 2 et 26 du PIDCP, la France est tenue de respecter et de garantir à toutes les personnes se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence les droits protégés par le Pacte ainsi que l'égalité de la loi sans distinction aucune, y compris sur la base de la religion, des opinions politiques ou autres, et de l'origine nationale ou sociale.

Nous soulignons que toute mesure prise visant à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent doit respecter les obligations qui incombent aux États en vertu du droit international, en particulier le droit international des droits humains et le droit international humanitaire.⁷ Les pratiques internationales optimales encouragent les

⁵ CEDH, *Baldassi et autres c. France*, n° [15271/16](#), [15280/16](#), [15282/16](#) et al., 11 juillet 2020.

⁶ CEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° [27510/08](#), 15 octobre 2015.

⁷ Voir, entre autres, Conseil de sécurité, résolutions 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2242 (2015), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) et 2396 (2017) ; Conseil

États à procéder à un examen régulier et indépendant de leurs lois antiterroristes et relatives à l'état d'urgence afin de s'assurer qu'elles demeurent nécessaires et conformes au droit international.

Compte tenu de ce qui précède, nous exhortons le gouvernement de Votre Excellence à s'opposer clairement à l'adoption de la proposition de loi puisqu'intrinsèquement incompatible avec l'exigence de sécurité juridique et le droit à la liberté d'expression et d'opinion. Nous appelons en outre le gouvernement de Votre Excellence à réexaminer et modifier l'infraction d'apologie du terrorisme, conformément aux communications précédentes à ce sujet.

Observations finales

Nous rappelons que le rôle du droit pénal n'est pas de réprimer les opinions divergentes sur des événements passés, même lorsque ces opinions sont inexacts, impopulaires ou choquantes, à moins que ces expressions visent à inciter à la violence et soient objectivement susceptibles de le faire. Le droit pénal doit rester le dernier recours, et toute restriction doit respecter les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et constituer le moyen le moins perturbateur. Il s'agit là d'un équilibre délicat qui implique notamment de tolérer des propos « licites mais odieux ». Ces propos choquants, qui n'incitent ni à la violence, ni à la haine, ni à la discrimination, sont mieux traités en dehors du cadre pénal par des mesures éducatives plutôt que punitives.

Tout effort visant à différencier la communauté juive en France du Gouvernement d'Israël et de ses politiques ne peut que contribuer à atténuer le poids des reproches et la pression qui pèsent sur les Juifs français depuis ces dernières années. Cette proposition de loi fait exactement le contraire. Elle expose la communauté juive française à de potentiels risques supplémentaires en confondant des expressions critiques vaguement définies, y compris la critique d'un Gouvernement et de ses politiques, avec un antisémitisme à caractère criminel.

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 tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec l'analyse fournie ci-dessus.
2. Veuillez expliquer dans quelle mesure chacune des dispositions de la Proposition de loi tend à répondre à l'objectif déclaré de « lutter contre les formes renouvelées d'antisémitisme » d'une manière qui ne peut être réalisée par la législation existante et qui reste compatible avec les articles 15, 19, 20 et 25 du PIDCP, y compris les exigences de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination.

3. Veuillez indiquer si des mesures ont été prises pour s'assurer que toute législation visant à lutter contre l'antisémitisme est compatible avec le droit international des droits humains.
4. Veuillez indiquer comment le gouvernement de Votre Excellence entend garantir que les personnes participant à des débats légitimes, y compris les défenseurs et défenseuses des droits humains, les militants et militantes politiques et les universitaires, puissent le faire sans risquer de poursuites.
5. Veuillez détailler la position du gouvernement de Votre Excellence concernant l'utilisation de la définition de l'antisémitisme de l'IHRA, étant donné que cette définition est incompatible avec le droit international des droits humains.
6. Veuillez décrire en détail les mesures prises, y compris les recherches menées et les études réalisées par des experts, visant à identifier les causes profondes de la montée de l'antisémitisme en France, notamment en ce qui concerne le moment où cette montée a débuté, les facteurs auxquels elle peut être attribuée, et les mesures qui seraient réellement les plus efficaces, d'un point de vue spécialisé et au-delà de la criminalisation, pour y remédier.

Nous nous tenons à la disposition du gouvernement de Votre Excellence afin de lui apporter tout appui technique dont il pourrait avoir besoin pour garantir la pleine conformité de sa législation au droit international.

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 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.

Veuillez 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

Farida Shaheed

Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation

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

Ashwini K.P.

Rapporteuse spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée