



**REPRÉSENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRÈS DE
L'OFFICE DES NATIONS UNIES
À GENÈVE ET DES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES
EN SUISSE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PM/cda/2026-0168896

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse de la France, en un seul document, aux communications conjointes des procédures spéciales :

- 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 (OL FRA 16-25) ;

- 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, de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, et du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'Homme dans les territoires palestiniens occupés de 1967 (AL FRA 15-25).

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.

Genève, le 5 mai 2026

Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

Réponse de la France aux communications conjointes : (i) 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 (OL FRA 16-25) ; (ii) 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, de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, et du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'Homme dans les territoires palestiniens occupés de 1967 (AL FRA 15-25)

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme a transmis à la France deux communications – l'une en date du 12 janvier 2026 (OL FRA 16-25), l'autre en date du 26 janvier 2026 (AL FRA 15-25). Les titulaires des mandats ont attiré l'attention du Gouvernement français sur l'infraction « d'apologie du terrorisme » prévue à l'article 421-2-5 du Code pénal français.

Dans la première (OL FRA 16-25), les titulaires des mandats ont exprimé des préoccupations concernant l'incompatibilité de l'application de cette infraction avec l'obligation nationale 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 à ne pas être puni rétroactivement prévu à l'article 15 du PIDCP, et les principes de non-discrimination et d'égalité prévu aux articles 2 et 26 du PIDCP.

Dans la seconde (AL FRA 15-25), les titulaires des mandats ont attiré l'attention du Gouvernement français sur des informations reçues alléguant de violations du droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique et d'autres droits de l'Homme résultant de l'application de l'infraction pénale d'apologie du terrorisme prévue à l'article 421-2-5 du Code pénal français, pendant la période qui a suivi les attaques du 7 octobre 2023 perpétrés par des groupes armés en Israël.

Les titulaires des mandats sollicitent des informations et formulent des questions afin de clarifier les informations qui ont été portées à leur information.

La France a l'honneur de présenter les observations qui suivent.

1. Fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.

a) Régime juridique de la provocation et de l'apologie publique d'acte de terrorisme en droit français

L'article 421-2-5 du code pénal réprime le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes.

Les peines prévues sont fixées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende, et sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende en cas d'utilisation d'un service de communication au public en ligne.

Le troisième alinéa de l'article 421-2-5 du code pénal renvoie par ailleurs au régime spécifique de responsabilité (dit « en cascade ») applicable aux infractions de presse lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne.

En outre, la poursuite des infractions de l'article 421-2-5 du code pénal obéit au régime procédural spécifique applicable aux infractions terroristes prévu par les articles 706-63 à 706-106 et aux articles 706-16 à 706-25-22 du code de procédure pénale.

Toutefois, bien qu'assimilés aux infractions à caractère terroriste, les délits d'apologie et la provocation publique aux actes de terrorisme définis par l'article 421-2-5 du code pénal échappent à certaines règles de ce régime dérogatoire, notamment en matière de garde à vue ou de perquisition.

Dès lors, les délits de l'article 421-2-5 du code pénal obéissent essentiellement au régime de droit commun ; le législateur ayant tenu compte de leur particularité et de l'atteinte à la liberté d'expression qu'ils sont susceptibles de constituer, et ce en dépit de leur qualification d'infractions à caractère terroriste.

b) Respect du principe de légalité et de non rétroactivité de la loi pénale

Les délits d'apologie publique du terrorisme et de provocation publique à un acte de terrorisme ont été créés par la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. La loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 relative à la lutte contre le terrorisme a transféré ces deux infractions dans le code pénal par la création de l'article 421-2-5.

N'ayant pas connu d'évolutions substantielles dans leurs éléments constitutifs depuis la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014, ces deux infractions ont vocation à s'appliquer à toute expression publique manifestant une approbation ou un jugement favorable sur des actes terroristes ou leurs auteurs, ou incitant à des actes de terrorisme, tels que définis par les dispositions du code pénal, commis depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

Dans une décision DC-QP n°2018-706 du 18 mai 2018, le Conseil constitutionnel a considéré que le texte d'incrimination de l'article 421-2-5 du code pénal était suffisamment clair et précis pour ne créer aucune incertitude sur la licéité des comportements susceptibles de tomber sous le coup du délit d'apologie ou de provocation publique des actes de terrorisme.

Le Conseil constitutionnel a ainsi constaté que le délit de l'article 421-2-5 du code pénal était constitué dès lors qu'un propos, une image ou un acte public incitait à « *porter un jugement favorable sur une infraction expressément qualifiée par la loi d' « acte de terrorisme » ou sur son auteur* ».

Le Conseil a par ailleurs émis, dans une décision DC-QPC n°2020-845 du 19 juin 2020, une réserve d'interprétation concernant cette disposition, en indiquant que l'incrimination de l'apologie publique du terrorisme ne saurait, sauf à méconnaître la liberté d'expression, être interprétée comme réprimant un recel d'apologie d'actes de terrorisme.

Dès lors, la seule détention de contenus (images, vidéos, textes, etc.) apologétiques ou leur consultation ne suffit pas à caractériser l'infraction : il est nécessaire que l'auteur, par un acte positif (propos, publication, vidéo, image, acte...) porte ou incite à porter un jugement favorable sur un acte de terrorisme ou son auteur.

La Cour européenne des droits de l'Homme a affirmé à plusieurs reprises que l'incrimination de l'apologie ou de la provocation publique du terrorisme par le droit pénal français était bien prévue par la loi et répondait aux exigences du principe de légalité (CEDH, *Rouillan c. France*, 23 juin 2022, n°28000/19), s'agissant d'une incrimination suffisamment claire, intelligible et précise.

Dans un arrêt du 11 décembre 2018 (Crim 11 décembre 2018, n°18-82.712), la Cour de cassation a rappelé que le délit d'apologie d'actes de terrorisme consiste dans le fait « *d'inciter publiquement à porter sur ces infractions ou leurs auteurs un jugement favorable, sans qu'il y ait à établir que les propos en cause ont été proférés en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ».

c) Respect des libertés de pensée, d'expression et de réunion

Le Conseil constitutionnel (DC-QPC n°2018-706 du 18 mai 2018) a reconnu que l'incrimination de l'article 421-2-5 du code pénal constituait une atteinte à la liberté d'expression, estimant que celle-ci était nécessaire et proportionnée au but poursuivi, notamment au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, *Leroy c. France*, 2 octobre 2008, n°36109/03, CEDH, *Z.B. c. France*, 2 septembre 2021, n°46883, CEDH, « *Rouillan c. France* » du 23 juin 2022, n°28000/19 et CEDH, « *Christmann c. France* », 13 juin 2024, n°16710/20) considère également que l'incrimination de la provocation et de l'apologie publique d'actes de terrorisme par l'article 421-2-5 du code pénal peut constituer une atteinte à la liberté d'expression telle que garantie par l'article 10 de la Convention.

Tous les dispositifs nationaux et internationaux prévoient en effet la possibilité de porter atteinte à la liberté d'expression (et de réunion) dès lors que cette atteinte est prévue par la loi, « *nécessaire dans une société démocratique* » et « *proportionnée* » au but poursuivi.

L'atteinte constituée par l'incrimination de l'apologie publique du terrorisme ou de la provocation à des actes terroristes étant prévue par la loi et définie de manière suffisamment précise pour être conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles, elle entre dans les limitations acceptables pouvant être portées à la liberté d'expression.

La Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs déjà jugé que la répression d'un auteur tenant des propos apologétiques d'actes de terrorisme s'inscrit dans ce dernier objectif (CEDH, Leroy c. France, 2 octobre 2008, n°36109/03, CEDH, Rouillan c. France, 23 juin 2022, n°28000/19) et dans celui de préservation de la sécurité publique (CEDH, Leroy c. France, 2 octobre 2008, n°36109/03).

Le dispositif français s'inscrit pleinement dans le système conventionnel européen, dans la mesure où l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme du 16 mai 2005 prévoit que les Etats parties s'engagent à incriminer la provocation publique à commettre des actes de terrorisme, s'entendant 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* ».

Il s'inscrit également dans le système international, et notamment l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 qui invite les Etats parties à prohiber tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

En outre, la tenue de tels propos est de nature à heurter la sensibilité des victimes d'actes de terrorisme ou de leurs proches. Leur incrimination permet dès lors de protéger ces personnes contre l'émission de propos présentant des actes terroristes sous un jour favorable.

La nécessité de l'atteinte à la liberté d'expression que constitue la répression de tels propos est donc établie et est confortée en ce sens par les jurisprudences constitutionnelles et de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Dans le prolongement de la jurisprudence européenne et constitutionnelle, les juridictions nationales françaises tiennent par ailleurs compte, pour apprécier la légitimité de cette atteinte, de son caractère nécessaire dans une société démocratique et de sa proportionnalité.

Elles veillent en conséquence à ce que la sanction prononcée pour les délits de l'article 421-2-5 du code pénal soit proportionnée en tenant compte de l'ensemble de ces critères.

La circulaire du 10 octobre 2023 relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël le 7 octobre 2023 a invité, à condition que les différents éléments constitutifs de l'infraction définie par l'article 421-5-2 du code pénal soient réunis, les procureurs de la République à une réponse pénale rapide et ferme.

Cette instruction ne méconnaît toutefois pas les principes susmentionnés, ni celui d'indépendance de l'autorité judiciaire, en ce qu'il lui revient, et à elle seule, d'une part de déterminer si les propos constituent ou non une apologie du terrorisme et, d'autre part, de déterminer le mode de réponse le plus adapté dans le respect d'individualisation de la peine.

- d) Respect du droit à un procès équitable et à un recours et des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement

Quelle que soit la teneur des propos, leur contexte de commission ou la qualité de leur auteur, les personnes poursuivies ou mises en cause pour le délit de l'article 421-2-5 du code pénal bénéficient des garanties procédurales de la procédure pénale française : présomption d'innocence, accès à un juge impartial et indépendant, assistance d'un avocat, notification des charges, droit à l'exercice d'un recours effectif, etc.

Par ailleurs, comme indiqué dans la description du régime juridique de cette infraction, l'application du régime dérogatoire en matière d'infractions à caractère terroriste est strictement limitée à certaines règles.

2. ***Fournir les données ventilées précises et actualisées sur les signalements, les enquêtes, les poursuites, les condamnations et l'exécution de peines pour apologie du terrorisme depuis le 7 octobre 2023, y compris le nombre, les types, et le règlement des affaires. Indiquer si un processus de diligence raisonnable a été suivi pour examiner leur compatibilité avec le droit international et les normes internationales en matière de droits de l'Homme, et dans l'affirmative, lequel.***

Les personnes poursuivies pour les infractions prévues par l'article 421-2-5 du code pénal bénéficient de la possibilité d'exercer les voies ordinaires de recours et de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme d'un éventuel recours. En conséquence, la France n'a pas eu à mettre en place de mécanisme spécifique destiné à s'assurer de la compatibilité des poursuites diligentées sur ce fondement avec les normes internationales, dès lors que la procédure pénale applicable devant les juridictions françaises et la possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme garantissent l'effectivité d'un tel contrôle.

Les classements sans suite de procédures diligentées à la suite de dénonciation de propos définis comme relevant de l'apologie du terrorisme ou les relaxes prononcées par les juridictions saisies de poursuites sur ce fondement démontrent que l'autorité judiciaire française joue pleinement son rôle de gardienne des libertés individuelles reconnu par la Constitution. Lorsqu'ils procèdent à des classements sans suite ou relaxent des personnes poursuivies, à l'issue d'une enquête menée ou d'une procédure contradictoire diligentée, les

procureurs de la République et juges répressifs opèrent une mise en balance entre l'ingérence alléguée et le droit à la liberté d'expression, en tenant compte de la teneur des propos et du contexte de leur prononcé. Ces décisions établissent que les propos présentés comme apologétiques ne constituent pas les infractions prévues par l'article 421-2-5 du code pénal mais participent de la libre expression de la pensée et des opinions.

Cf. tableau en page 9.

3. Indiquer si le gouvernement français prévoit de réexaminer et modifier l'infraction d'apologie du terrorisme prévue à l'article 421-2-5 du Code pénal français afin de la rendre compatible avec les obligations internationales de la France en matière de droits de l'Homme, en particulier à la liberté d'expression prévu à l'article 19 du PIDCP.

Le gouvernement français n'envisage pas, pour l'heure, de réexaminer ni de modifier l'infraction d'apologie du terrorisme prévue à l'article 421-2-5 du code pénal français dès lors que celle-ci est d'ores et déjà compatible avec les engagements internationaux de la France en matière de droits de l'Homme, en particulier avec la liberté d'expression garantie par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

En vertu de cette disposition toute restriction à la liberté d'expression doit : être prévue par la loi, poursuivre un objectif légitime tel que la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public, et être nécessaire et proportionné à cet objectif.

L'infraction d'apologie du terrorisme prévue par le code pénal est conforme à l'exigence de proportionnalité énoncée à l'article 19 du PIDCP, y compris dans sa partie qui aggrave le montant de la peine encourue par l'auteur du délit lorsque celui-ci a été commis en utilisant un service de communication au public en ligne. En effet, dans ce cas, le législateur a tenu compte de l'ampleur particulière de diffusion que permet ce mode de communication, ainsi que son influence dans le processus d'endoctrinement. Ainsi, et de manière plus générale, au regard de la nature des comportements réprimés les peines prévues ne sauraient être regardées comme manifestement disproportionnées.

Au surplus, il convient de rappeler que l'article 132-1 du code pénal prévoit que toute peine doit être individualisée. Ainsi, lorsqu'elles infligent une peine, les juridictions internes sont invitées à examiner la compatibilité de celle-ci avec la liberté d'expression, lorsqu'elle est invoquée. Toute peine doit être justifiée par des motifs pertinents et suffisants qu'il appartient à la juridiction répressive de caractériser (voir not. Crim., 2 décembre 2025, n° 24-80.893).

Pour ce qui est de la nécessité, en instituant le délit d'apologie publique d'actes de terrorisme, le législateur a entendu prévenir la commission de tels actes et éviter la diffusion de propos faisant l'éloge de comportements destinés à troubler gravement l'ordre public. Ce faisant, il a poursuivi un objectif de protection de la sécurité nationale et de l'ordre public, conforme aux exigences conventionnelles. Par ailleurs, l'apologie publique, par la large diffusion des idées et propos dangereux qu'elle favorise, crée par elle-même un trouble à l'ordre public, d'autant que

les actes dont elle fait l'éloge sont des infractions d'une particulière gravité, susceptibles de porter atteinte à la vie ou aux biens. Dès lors, l'atteinte portée à la liberté d'expression par ces dispositions apparaît aussi nécessaire à l'objectif poursuivi par le législateur.

L'infraction d'apologie du terrorisme, telle qu'établie par l'article 421-2-5 du code pénal, s'inscrit donc dans un équilibre entre la préservation des libertés individuelles et les impératifs de sécurité collective. En répondant aux exigences de légalité, de proportionnalité et de nécessité prescrites par le PIDCP, le dispositif français démontre sa conformité conventionnelle.

Le Gouvernement estime donc que le cadre législatif actuel est suffisant et proportionné pour protéger l'ordre public sans fragiliser l'exercice démocratique de la liberté d'expression. Cette position est confortée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018 aux termes de laquelle il a considéré que le délit d'apologie du terrorisme est conforme aux exigences constitutionnelles (principe de légalité criminelle, nécessité des peines, atteinte disproportionnée à la liberté d'expression).

- 4. Indiquer si le gouvernement français prévoit d'examiner la mise en œuvre de l'infraction d'apologie du terrorisme depuis le 7 octobre 2023, y compris les mesures qui y sont associées telles que les circulaires ministérielles qui les encadrent, afin de garantir leur conformité avec le droit international relatif aux droits de l'Homme.***

Le ministère de la Justice assure d'ores et déjà un suivi de la mise en œuvre des dispositions de l'article 421-2-5 du code pénal à la suite des attaques terroristes en Israël le 7 octobre 2023, notamment sur le plan statistique.

En application de l'article 421-2-5 du code pénal et de la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'autorité judiciaire française s'assure ainsi, dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité, que les propos tenus relèvent bien de la définition légale de l'apologie ou de la provocation publique aux actes de terrorisme et, lorsque l'infraction est constituée, de la proportionnalité des mesures prises, et notamment de la peine prononcée, avec l'atteinte portée à la liberté d'expression des personnes condamnées.

- 5. En l'absence de modifications législatives, indiquer quelles politiques, pratiques ou réglementations sont envisagées afin de clarifier la définition, la portée et l'application de l'infraction d'apologie du terrorisme et de prévenir les risques de pratiques arbitraires ou discriminatoires ou de restrictions inutiles et disproportionnées des droits de l'Homme dans la pratique.***

Les délits d'apologie et de provocation publique aux actes de terrorisme satisfont aux exigences découlant du principe de légalité et que sa mise en œuvre par les juridictions nationales s'inscrit dans le respect des standards dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de cassation en matière d'appréciation de l'atteinte portée à la liberté d'expression, de pensée ou de réunion.

La France rappelle en outre que toute personne qui serait poursuivie ou condamnée sur ce fondement bénéficie des garanties procédurales prévues par la loi française et peut notamment saisir la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment si elle estime qu'une atteinte disproportionnée a été portée à sa liberté d'expression.

6. Indiquer s'il est prévu d'apporter des changements juridiques, politiques ou opérationnels concernant les affaires impliquant des personnes mineures, afin de garantir le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Au-delà des observations générales d'ores et déjà formulées concernant l'incrimination de l'article 421-2-5 du code pénal, il est nécessaire de rappeler que l'intervention de l'autorité judiciaire à l'égard des mineurs auteurs d'infraction s'inscrit dans le respect des principes constitutionnellement garantis applicables à la justice pénale des mineurs.

Au rang de ces principes figurent :

- L'impossibilité d'engager la responsabilité pénale d'un mineur dénué de discernement (article L.11-1 du code de la justice pénale des mineurs (ci-après - « CJPM ») ; ce code posant par ailleurs une présomption d'absence de discernement, et donc d'irresponsabilité pénale, pour tous les mineurs âgés de moins de 13 ans),
- L'atténuation de la responsabilité pénale, qui se traduit par une diminution par moitié de la peine encourue par les mineurs par rapport à celle encourue par les majeurs ou par une peine encourue de vingt ans lorsque la réclusion criminelle ou la détention criminelle à perpétuité est encourue pour les majeurs (article L.11-5 et L.121-5 du CJPM ; aussi appelée « excuse de minorité » et qui s'applique par principe et ne peut être écarté que sur décision spécialement motivée de la juridiction de jugement et uniquement pour les mineurs âgés de plus de 16 ans)
- L'impossibilité de prononcer une peine à l'encontre des mineurs âgés de moins de 13 ans (article L.11-4 du CJPM),
- la primauté des réponses éducatives sur les peines (articles L.11-3, L.121-5, L.121-6 et L.121-7 du CJPM), lesquelles conduisent, avec les règles procédures spécifiques destinés à la protection des mineurs (non publicité des audiences, assistance obligatoire de l'avocat, césure du procès pénal,...), à privilégier les réponses éducatives et à assurer l'intérêt supérieur de l'enfant en cas de poursuites diligentées sur le fondement de l'article 421-5-2 du code pénal.

Le droit pénal français s'assure ainsi non seulement de la poursuite des auteurs d'actes répréhensibles tout en garantissant, pour les mineurs, que la réponse apportée s'inscrive dans

une dimension pédagogique et participe à une prise de conscience sur la gravité, la portée et les risques générés par les propos apologétiques ou provoquant à des actes de terrorisme, en apportant une réponse adaptée à l'âge du mineur, à son degré de maturité et de développement, au contexte de commission des faits, à la teneur et à la gravité des propos tenus.

- 7. Indiquer les mesures prises ou envisagées pour protéger les droits à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion et de manifestation pacifique des personnes exprimant leur solidarité envers la population palestinienne et/ou qui mènent des activités pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, et pour assurer leur protection contre toutes formes de violence, d'intimidation et de menaces. Préciser également quelles poursuites ont déjà été engagées contre les auteurs de tels actes.***

Les dispositions de l'article 421-2-5 du code pénal n'ont pas vocation à incriminer des actions ou propos exprimant une solidarité avec la population palestinienne ou à promouvoir ou défendre les droits de l'Homme ou les droits de la population palestinienne.

- 8. Indiquer les mesures adoptées par le gouvernement français pour garantir la liberté académique en France et en particulier le respect de l'article L.952-2 du Code de l'éducation français qui garantit l'indépendance et la liberté d'expression du personnel enseignant et chercheur et qui a été reconnu par la décision n°2010-20/21 (QPC) du Conseil Constitutionnel du 6 août 2010 comme un principe fondamental du droit français.***

Proclamée et protégée aux niveaux international et européen, la liberté académique l'est également en droit français qui garantit un degré élevé de protection de cette liberté au respect de laquelle le Gouvernement français est particulièrement attentif.

- 1.** Au niveau international, la recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur du 11 novembre 1997 prévoit que « *l'exercice des libertés académiques doit être garanti aux enseignants de l'enseignement supérieur, ce qui englobe la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats, le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle et celui de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques représentatives* ».

- 2.** Au niveau européen, d'une part, la liberté académique est protégée au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui proclame que « *Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée* » (article 13). La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que « *la liberté académique, dans la recherche comme dans l'enseignement, doit garantir la liberté d'expression et d'action, la liberté de communiquer des*

informations de même que celle de rechercher et de diffuser sans restriction le savoir et la vérité, étant précisé que cette liberté n'est pas limitée à la recherche académique ou scientifique, mais qu'elle s'étend également à la liberté des universitaires d'exprimer librement leurs points de vue et leurs opinions » (CIUE, 6 octobre 2020, aff. C-66-18, *Commission c/ Hongrie*, point 225).

Récemment, le principe de la liberté académique a été réaffirmé par une résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 contenant des recommandations à la Commission sur la promotion de la liberté de la recherche scientifique dans l'UE. Elle fait écho à la Déclaration de Bonn sur la liberté de la recherche scientifique, signée en 2020 par les ministres chargés de la recherche des pays membres.

D'autre part, si le texte de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne fait pas référence à la liberté académique, il ressort, toutefois, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette liberté est associée, notamment, au droit à la liberté d'expression consacrée à l'article 10 de la CEDH. « *La Cour souligne l'importance de la liberté académique, qui autorise notamment les universitaires à exprimer librement leurs opinions sur l'institution ou le système au sein duquel ils travaillent ainsi qu'à diffuser sans restriction le savoir et la vérité* » (CEDH, *Sorguç c. Turquie*, n° 17089/03, 23 juin 2009, § 35, voir également la recommandation 1762(2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹; CEDH, *Lombardi Vallaurie c. Italie*, n° 39128/05, 20 octobre 2009, point 43) et l'importance de la liberté universitaire comprenant la liberté pour les enseignants-chercheurs « *d'exprimer librement leurs opinions, fussent-elles polémiques ou impopulaires, dans les domaines relevant de leurs recherches, de leur expertise professionnelle et de leur compétence* » (CEDH, *Mustafa Erdogan et a. c/ Turquie*, n° 346/04 et 39779/04, 27 mai 2014, point 40).

3. En droit interne, la garantie de la liberté académique est intimement liée à la liberté d'expression et à l'indépendance dont jouissent les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs.

D'une part, l'article L. 123-9 du code de l'éducation prévoit qu'à leur égard, les universités et établissements d'enseignement supérieur doivent assurer aux personnels les moyens d'exercer dans des conditions d'indépendance et de sérénité indispensables à la réflexion et à la création intellectuelle.

D'autre part, l'article L. 411-3 du code de la recherche prévoit que les statuts des personnels de recherche (ou les règles régissant leur emploi) doivent garantir l'autonomie de leur démarche scientifique.

De troisième part, puisant son origine dans l'article 34 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur (dite « loi Faure ») puis dans l'article 57 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (dite « loi Savary ») dont il en a codifié

¹ La Recommandation 1762 (2006) adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en vue de la sauvegarde de la liberté d'expression académique énonce notamment que : / « (...) / 4. Conformément à la Magna Charta Universitatum, l'Assemblée réaffirme le droit des universités à la liberté académique et à l'autonomie, droit qui recouvre les principes suivants : / 4.1. la liberté académique, dans la recherche comme dans l'enseignement, devrait garantir la liberté d'expression et d'action, la liberté de communiquer des informations de même que celle de rechercher et de diffuser sans restriction le savoir et la vérité ; / (...) / 4.3. l'Histoire a montré que les atteintes à la liberté académique et à l'autonomie des universités ont toujours entraîné un recul sur le plan intellectuel, et donc une stagnation économique et sociale ; / (...) ».

les dispositions, le premier alinéa de l'article L. 952-2 du code de l'éducation dispose que « *Les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité* ».

Par l'article 15 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (LPR), le législateur est intervenu pour compléter cet article L. 952-2 garantissant à tout enseignant-chercheur, enseignant et chercheur leur liberté d'expression et leur indépendance, d'un alinéa reconnaissant expressément les libertés académiques en énonçant que « *Les libertés académiques sont le gage de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Elles s'exercent conformément au principe à caractère constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs* ».

S'agissant de ce principe dont la liberté académique est un corollaire, le Conseil constitutionnel, jugeant que « *par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables* », a élevé « *l'indépendance des professeurs d'université* » au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, § 20). Initialement applicable aux seuls professeurs (décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, § 7), cette garantie constitutionnelle a été étendue aux maîtres de conférences (décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, § 23 ; décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, § 7) et s'applique ainsi à l'ensemble des enseignants-chercheurs (décision n° 2020-20/21 QPC du 6 août 2010, § 6), y compris aux fonctionnaires détachés dans un des corps d'enseignants-chercheurs (décision n° 2018-41 I du 26 septembre 2018 § 4). En revanche, cette garantie constitutionnelle ne s'applique pas aux « *autres enseignants* » au sens de l'article L. 952-1 du code de l'éducation, titulaires d'un corps du second degré (CE 17 janv. 2003, n° 229659 ; CE, 10 novembre 2004, n° 255409, aux tables du recueil Lebon) ou contractuels, comme les professeurs associés (décision n° 2008-24/25/26 I du 14 février 2008), pour lesquels la garantie de leur indépendance ne relève pas de la Constitution mais de la loi (CAA Paris, n°20PA03679, 21 mai 2021, point 11).

4. Le Collège de déontologie rattaché au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace, créé par arrêté du 1^{er} mars 2018, participe par ses avis à ce mouvement de reconnaissance et de protection de la liberté académique sur laquelle il a été amené à se prononcer à plusieurs reprises.

En effet, ayant pour ambition « *de renforcer toujours davantage la culture déontologique dans l'enseignement supérieur et la recherche, afin de soutenir l'exercice de la liberté académique dans un cadre éthique et respectueux des droits de chacun* » (rapport d'activité 2024), le collège a rendu les avis suivants :

- Avis du 21 mai 2021 relatif aux libertés académiques, dans lequel le Collège relève que « *même si des tensions sont inhérentes à leur combinaison, les principes affirmés par le législateur forment le cadre dans lequel s'exercent les libertés académiques, qu'il s'agisse de la liberté vis à vis de l'extérieur ou de l'intégrité scientifique. / Ces règles législatives (...)*

répondent aux exigences constitutionnelles définies par le Conseil constitutionnel à partir de sa décision du 20 janvier 1984 » ;

- Avis du 17 février 2023 relatif à l'expression publique des chercheurs ;
- Avis du 29 mars 2024, relatif à l'expression publique des enseignants-chercheurs.

Par ailleurs, créé en 2017 comme département du Haut Conseil à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), l'Office français de l'intégrité scientifique (Ofis) contribue à la définition d'une politique nationale de l'intégrité scientifique, et accompagne tous les acteurs qui concourent au respect des règles garantissant une activité de recherche honnête, rigoureuse, fiable et crédible.

5. Le Gouvernement français veille au respect de la liberté académique et dispose d'un arsenal législatif robuste lui permettant d'assurer la protection des agents qui seraient victimes d'entraves dans l'exercice de cette liberté.

Le cadre juridique qu'offrent les articles L. 134-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP) et la jurisprudence en la matière, est en effet de nature à répondre aux objectifs recherchés de préservation de la liberté académique en offrant une protection fonctionnelle efficace aux agents publics, tout en encadrant les possibilités de la refuser pour un motif d'intérêt général ou en cas de faute personnelle. Seul ce dernier motif est d'ailleurs mobilisable en cas de poursuites pénales, puisque la protection ne peut alors « être refusée pour un motif d'intérêt général, mais seulement si les faits en relation avec les poursuites ont le caractère d'une faute personnelle » (CE, 20 avril 2011, n° 332255, au recueil Lebon).

A l'inverse, le Gouvernement français est également attentif au respect par les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs des exigences de tolérance et d'objectivité qui s'imposent légalement à eux et dont la méconnaissance les exposerait à des poursuites disciplinaires voire pénales.

6. Le législateur entend toutefois se saisir à nouveau de la question de la liberté académique dans le cadre de l'examen en cours au Parlement d'une proposition de loi du sénateur [REDACTED] [REDACTED] visant à mieux reconnaître et protéger la liberté académique des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs, par la modification envisagée notamment de l'article L. 952-2 du code de l'éducation en vue d'affermir la définition et le périmètre de la liberté académique et d'en renforcer la protection.

Adopté en première lecture au Sénat le 11 février 2026, le texte a été déposé le lendemain sur le bureau de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale.

Structure des orientations des personnes mises en cause pour provocation et apologie du terrorisme (de janvier 2023 à décembre 2024)

source: ministère de la Justice, SG, SSEN, Fichier statistique Castiopée

champ: France

unité: auteur-offaire

	2023												2024p											
	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
Mis en cause dans les affaires traitées au parquet	32	32	29	35	22	34	17	20	17	124	111	84	81	86	81	62	51	65	102	47	61	52	53	63
mis en cause dont l'affaire est non poursuivable	nc	12	nc	nc	8	8	<5	nc	<5	18	33	29	32	32	31	36	23	24	32	13	16	21	14	27
CSS - Inopponabilité des poursuites	<5	<5	0	<5	<5	<5	0	0	0	<5	<5	<5	0	<5	0	0	0	<5	<5	<5	<5	<5	0	<5
Procédure alternative réussie et composition pénale évitée	<5	nc	<5	6	<5	nc	<5	<5	<5	nc	nc	nc	12	nc	13	9	11	nc	nc	nc	nc	<5	12	nc
Poursuites	15	13	19	23	9	18	9	11	12	97	87	45	37	35	37	17	17	30	55	26	32	26	27	27

Lecture : en juin 2024, parmi 65 personnes mises en cause pour provocation et apologie du terrorisme, 30 ont été poursuivies.

<5 : effectif non nul inférieur à 5, non communiqué en raison du secret statistique

nc : effectif supérieur ou égal à 5, non communiqué en raison du secret statistique

p : données provisoires