

LE BUREAU DE LA CNCDH

Paris, le 21 janvier 2026

Objet : Proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Une proposition de loi enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2024 se donne pour objectif de lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme. A cette fin, elle introduit un certain nombre de modifications dans le code pénal, le code de la sécurité intérieure et la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Le 20 janvier dernier, la Commission des lois a amendé le texte pour tenir compte des recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 22 mai 2025. Les deux premiers articles de cette nouvelle version suscitent de vives interrogations sur leur conformité à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi le Bureau de la CNCDH appelle les membres de l'Assemblée nationale à rejeter ces deux articles lors de l'examen du texte en séance publique le lundi 26 janvier.

Le Bureau de la CNCDH rappelle que la loi Gayssot du 13 juillet 1990, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, a confié à la CNCDH la mission de rapporteur national indépendant dans ce domaine. Depuis 1991, elle éclaire par ses rapports annuels les pouvoirs publics sur l'état du racisme et de l'antisémitisme en France, en croisant des données ministérielles et des données issues d'une enquête annuelle réalisée par des chercheurs (le Baromètre). Elle évalue également la politique publique menée en la matière et contribue au contrôle du respect par la France de ses engagements internationaux en ce qui concerne l'élimination des discriminations raciales.

La recrudescence des actes antisémites après le 7 Octobre 2023 est indéniable et requiert une mobilisation sans faille des autorités, à tous les niveaux, éducatif, policier et judiciaire. Les députés à l'origine de la proposition de loi estiment, pour leur part, que l'appel à la destruction d'Israël et sa comparaison à un régime nazi représentent des « *formes renouvelées de l'antisémitisme* » nécessitant une évolution du cadre juridique. Ce faisant, ils procèdent à une extension de la définition de

l'antisémitisme, alignée sur celle utilisée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA).

La CNCDH a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises d'exprimer ses réserves à l'égard de cette définition. Dans le rapport racisme de 2018, elle appelait à la vigilance face à la tentation de certains de la consacrer juridiquement et insistait sur l'importance de ne pas faire l'amalgame entre l'antisémitisme et la critique légitime d'un État et de sa politique, qui relève d'un droit fondamental en démocratie. Elle ne peut donc aujourd'hui que renouveler ses critiques à l'encontre du postulat au fondement de cette proposition de loi, postulat selon lequel il existe un lien « consubstantiel » entre la haine des Juifs et la haine de l'État d'Israël. Non seulement ce n'est aucunement avéré dans les faits, mais cela induit un rapport éminemment problématique de solidarité « constraint » des juifs, quelles que soient leurs convictions personnelles et/ou leur nationalité, avec cet Etat. Au-delà du postulat contestable qui irrigue l'exposé des motifs, certaines dispositions de la proposition de loi suscitent un certain nombre de critiques.

Les modifications apportées à l'**article 1^{er}** ont pour effet 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. En visant la provocation « *implicite* » à des actes de terrorisme d'une part et, d'autre part, le fait de « *minor[er] ou banalis[er] les actes [de terrorisme] de façon outrancière* », le projet de loi s'éloigne du principe de la légalité criminelle garanti par les articles 7 et 8 de la DDHC et de l'exigence de prévisibilité de la loi pénale maintes fois rappelée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans son interprétation de l'article 7 de la Convention éponyme. Par définition, la compréhension du caractère implicite d'un propos laisse une trop grande part d'interprétation aux acteurs du droit pour satisfaire ces principes. L'incrimination de l'implicite ne peut, en outre, que favoriser des procès d'intention attentatoires à la présomption d'innocence, autre droit fondamental garanti par les textes précités (respectivement leurs articles 9 et 6).

S'agissant de la minoration ou de la banalisation de façon outrancière des actes terroristes, la formule retenue s'inspire de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la contestation de la Shoah. Le Bureau de la CNCDH attire votre attention sur le fait que cette dernière renvoie à des crimes qualifiés comme tels par une juridiction internationale. S'agissant des actes terroristes, en l'absence de tout consensus international sur leur constitution, le code pénal en retient une définition purement nationale, au demeurant complexe et quelque peu tautologique, qui en rend l'appréhension judiciaire malaisée : autrement dit, une incertitude pèse sur ce qu'il faut entendre par un « acte de terrorisme » au sens de cette disposition. La qualification « terroriste » assignée à des agissements infractionnels doit donc relever d'un débat ouvert à toutes et tous, indépendamment de la réprobation morale légitimement suscitée par ces actes. Or, à l'avenir, ce type de débat pourrait tomber sous le coup de la nouvelle disposition prévue par la proposition de loi, dès lors qu'il pourrait être interprété comme une minoration ou une banalisation des actes en cause. Cela constituerait une grave entrave à la liberté d'expression et la liberté académique. Il convient, par conséquent, de s'en tenir à l'interprétation de l'apologie du terrorisme donnée par la Cour de cassation, à savoir le fait « *d'inciter publiquement à porter sur ces infractions ou leurs auteurs un jugement favorable* ».

Les réserves exprimées au sujet du caractère flou et incertain des ajouts au délit d'apologie de terrorisme valent également au sujet de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, relatif à la fermeture administrative des lieux de culte. En effet, s'agissant d'une mesure de police administrative,

ce nouveau motif de fermeture laissée à la libre appréciation des autorités publiques, accroît le risque d'arbitraire.

L'article 2 introduit une nouvelle infraction qui incrimine l'appel public à la destruction d'un État reconnu par la République française. Les questions de géopolitique doivent bénéficier d'une grande liberté dans l'expression des idées afin d'alimenter des débats d'intérêt général au sein de la communauté universitaire et, au-delà, dans l'espace public. La Cour européenne a souligné à de nombreuses reprises que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la liberté d'expression et à l'un de ses corollaires, le droit à l'information, ne laisse guère de place pour des restrictions dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général (voir notamment l'arrêt *Baldassi c. France* du 11 juin 2020). Une telle infraction aura pour effet de dissuader l'existence de débats, légitimes et sains dans un régime démocratique, sur la pertinence de la reconnaissance d'un nouvel État, sur la légitimité de la forme de gouvernement adoptée par un Etat, ou encore sur les conditions historiques de sa création.

Les articles 3 et 4 procèdent, respectivement, à un élargissement bienvenu des conditions de recevabilité des associations antiracistes qui souhaitent se porter partie civile et à une inscription dans la loi de la jurisprudence de la Cour de cassation précisant ce que recouvre le délit précité de contestation de la Shoah. Ces dispositions n'appellent donc pas de commentaires particuliers de la part de la CNCDH.

En conclusion, le Bureau de la CNCDH souhaite insister sur le fait que le cadre juridique actuel permet d'ores et déjà de réprimer l'ensemble des agissements et des paroles antisémites lorsqu'ils revêtent le masque de l'antisionisme ou d'une critique de l'Etat d'Israël. La lutte contre l'antisémitisme n'a pas besoin de nouvelles incriminations mais de la pleine et juste application des délits prévus à cette fin par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Le Bureau de la CNCDH vous remercie de l'attention que vous porterez à cette lettre et vous prie de croire, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, à l'assurance de sa considération distinguée.

Les membres du Bureau de la CNCDH