



N° 575

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2024.

PROPOSITION DE LOI

visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Caroline YADAN, Mme Aurore BERGÉ, Mme Constance LE GRIP, M. Sylvain MAILLARD, M. Mathieu LEFÈVRE, M. David AMIEL, Mme Valérie BAZIN-MALGRAS, M. Jean-Didier BERGER, M. Sylvain BERRIOS, M. Hervé BERVILLE, Mme Sylvie BONNET, Mme Émilie BONNIVARD, Mme Élisabeth BORNE, M. Florent BOUDIÉ, M. Bertrand BOUYX, M. Stéphane BUCHOU, Mme Céline CALVEZ, Mme Danièle CARTERON, M. Vincent CAURE, M. Thomas CAZENAVE, M. Jean-René CAZENEUVE, M. Pierre CAZENEUVE, M. Yannick CHENEVARD, Mme Nathalie COLIN-OESTERLÉ, M. Pierre CORDIER, M. François CORMIER-BOULIGEON, Mme Josiane CORNELOUP, Mme Sophie DELORME DURET, Mme Julie DELPECH, Mme Nicole DUBRÉ-CHIRAT, Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Philippe FAIT, M. Yannick FAVENNEC-BÉCOT, Mme Agnès FIRMIN LE BODO, M. François GERNIGON, M. Guillaume

GOUFFIER VALENTE, Mme Olivia GRÉGOIRE, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jean-Carles GRELIER, Mme Justine GRUET, M. Jérôme GUEDJ, M. David HABIB, M. Michel HERBILLON, Mme Emmanuelle HOFFMAN, M. François HOLLANDE, M. Harold HUWART, M. Sébastien HUYGHE, M. Jean-Michel JACQUES, M. Loïc KERVRAN, Mme Brigitte KLINKERT, M. Daniel LABARONNE, M. Jean LAUSSUCQ, M. Michel LAUZZANA, Mme Annaïg LE MEUR, Mme Christine LE NABOUR, Mme Nicole LE PEIH, Mme Pauline LEVASSEUR, M. Eric LIÉGEON, Mme Delphine LINGEMANN, Mme Brigitte LISO, Mme Véronique LOUWAGIE, Mme Lise MAGNIER, M. Laurent MARCANGELI, M. Christophe MARION, Mme Alexandra MARTIN, M. Denis MASSÉGLIA, M. Stéphane MAZARS, M. Laurent MAZAURY, Mme Isabelle MESNARD, M. Nicolas METZDORF, M. Paul MIDY, Mme Laure MILLER, Mme Joséphine MISSOFFE, Mme Louise MOREL, M. Jean MOULLIERE, M. Yannick NEUDER, M. Karl OLIVE, Mme Sophie PANONACLE, M. Jérémie PATRIER-LEITUS, M. Éric PAUGET, M. Frédéric PETIT, Mme Maud PETIT, Mme Natalia POUZYREFF, M. Pierre PRIBETICH, M. Remi PROVENDIER, Mme Isabelle RAUCH, M. Nicolas RAY, Mme Marie RÉCALDE, M. Franck RIESTER, Mme Stéphanie RIST, Mme Marie-Pierre RIXAIN, M. Charles RODWELL, M. Jean-François ROUSSET, Mme Laetitia SAINT-PAUL, M. Bertrand SORRE, Mme Violette SPILLEBOUT, Mme Michèle TABAROT, M. Jean-Pierre TAITE, M. Jean TERLIER, Mme Prisca THEVENOT, M. Stéphane TRAVERT, M. Frédéric VALLETOUX, M. Antoine VERMOREL-MARQUES, Mme Annie VIDAL, M. Philippe VIGIER, Mme Corinne VIGNON, Mme Anne-Cécile VIOLLAND, M. Stéphane VIRY, M. Stéphane VOJETTA, M. Éric WOERTH,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis le 7 octobre 2023, date de l'attaque terroriste du Hamas contre Israël, la France fait face, comme de nombreux pays occidentaux, à une insupportable recrudescence de l'antisémitisme.

D'après les données du ministère de l'Intérieur, durant les 3 mois qui ont suivi ce massacre, le nombre d'actes antisémites a égalé celui des 3 dernières années cumulées. Sur le seul premier semestre 2024, 887 actes antisémites ont été recensés dans notre pays, soit un quasi-triplement en un an. Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Éducation nationale, au cours de l'année scolaire 2023-2024, les actes à caractère antisémite recensés au sein des établissements du premier et second degrés ont plus que quadruplé, passant de 400 à 1 670.

Cette réalité est corroborée par les principales associations engagées dans la lutte contre l'antisémitisme, qui ont vu exploser le volume de signalements de victimes ou de témoins confrontés à des actes antisémites.

De tels actes touchent notre République en plein cœur et constituent une atteinte évidente à la démocratie, à l'État de droit et à notre pacte social, faisant ressurgir les moments les plus sombres de notre passé.

Plus de la moitié des actes antisémites recensés en 2023 porte atteinte à des personnes (violences physiques, propos ou gestes menaçants, tracts et courriers). Alors que les Juifs comptent pour moins de 1 % de la population française, les agressions antisémites représentent désormais 57 % de l'ensemble des agressions racistes et antireligieuses dans le pays.

De plus, selon une vaste enquête publiée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en juillet dernier, près de 83 % des Juifs interrogés disent se sentir obligés de cacher leur identité en France.

Cette dynamique alarmante met en exergue la résurgence d'un antisémitisme qui, loin d'être résiduel, constitue une menace prégnante, ancrée dans le quotidien de nos concitoyens et suscitant chez eux un profond sentiment d'insécurité et d'abandon.

Derrière ces chiffres se cache un phénomène plus inquiétant : la banalisation de l'antisémitisme, lequel s'infuse dans les consciences dès le

plus jeune âge et se déploie à grande vitesse sous des formes plus insidieuses.

Aujourd'hui, la haine antijuive dans notre pays se nourrit de la haine obsessionnelle à l'égard d'Israël, régulièrement délégitimé dans son existence et criminalisé. Ce phénomène est exacerbé par des esprits extrêmes qui, sous prétexte d'exprimer leur haine à l'égard d'un État, sont les instigateurs d'un antisémitisme réinventé, que l'on pourrait qualifier de « géopolitique ».

On ne compte plus aujourd'hui – lors de manifestations ou sur les réseaux sociaux – le nombre croissant de propos appelant à la destruction d'Israël.

S'il appartient à chacun d'avoir une opinion sur la politique menée par un État, rien ne saurait justifier sa négation, un appel à sa disparition ou à son anéantissement. Si chacun est libre de ses opinions politiques à l'égard du gouvernement israélien, rien ne saurait justifier un appel à la destruction d'Israël.

Pis encore, la comparaison de l'État d'Israël au régime nazi est devenue monnaie courante. À cet égard, le terme « nazification », employé pour qualifier l'État d'Israël, lève tous les interdits et légitime les agressions contre les Juifs. Comme l'écrivait Vladimir Jankélévitch : « Et si les juifs étaient eux-mêmes des nazis ? Ce serait merveilleux. Il ne serait plus nécessaire de les plaindre : ils auraient mérité leur sort. »

Cette haine de l'État d'Israël est aujourd'hui consubstantielle à la haine des Juifs. L'appel à la destruction de cet État, parce qu'il forme un collectif de citoyens juifs, est une manière détournée de s'attaquer à la communauté juive dans son ensemble. Le même raisonnement s'applique lorsqu'on parle de « nazification » de l'État d'Israël et de sa population : il s'agit de manifester sa haine à l'égard des Juifs. Depuis près d'un an, cette détestation dont fait l'objet Israël est utilisée comme prétexte pour s'en prendre à nos concitoyens juifs, cibles de harcèlement, d'injures, menaces, crachats, violences physiques, viols, touchant jusqu'à nos enfants. Les lieux mémoriels, culturels et cultuels sont également pris pour cible, comme en témoignent les profanations de plaques commémoratives ou les incendies survenus aux synagogues de Rouen et de La Grande-Motte en mai et août 2024.

Ces formes renouvelées de l'antisémitisme – l'appel à la destruction d'Israël et sa comparaison à un régime nazi – s'enracinent dans les

consciences en toute impunité, reprenant la rhétorique de mouvements reconnus comme terroristes tels que le Hamas ou le Hezbollah. La parole antisémite désinhibée n'est plus l'apanage des prédicateurs de la haine et de l'extrême droite, mais prospère au sein de nos écoles et universités ou sur internet, au point d'être banalisée, légitimée, stigmatisant Israël de façon d'autant plus injustifiée que cet État est le seul de la planète à qui l'on interdirait désormais d'exister. Qui remet en cause l'existence de l'État afghan depuis le retour des Talibans ? Personne. Qui remet en cause l'existence de l'État iranien depuis le retour des Mollah ? Personne. Seul Israël est ainsi constamment stigmatisé.

Ce constat implacable doit nous interroger sur la manière de combattre ces formes renouvelées de l'antisémitisme qui prospèrent dans toutes les sphères de la société : sur internet où des individus – parfois des élus – tiennent des propos qui font, en réalité, l'apologie d'actes de terrorisme ; dans des manifestations où sont scandés des slogans antisémites ou appels à l'intifada.

Une nouvelle étape a donc été franchie. Dans ce contexte, nous députés, représentants de la Nation, avons la responsabilité de définir avec clarté cet antisémitisme moderne pour mieux le combattre, à l'instar du choix courageux opéré en 1990, lors de l'adoption de la loi Gayssot, mais aussi de réaffirmer les valeurs de la République comme rempart à la propagation de cet antisémitisme mortifère et de poursuivre notre lutte intransigeante contre le terrorisme et son apologie, qui sapent les fondements de notre démocratie et constituent une menace pour la sécurité de nos concitoyens.

En 2019, la représentation nationale a posé les jalons de la prise en compte de ce nouvel antisémitisme en adoptant une résolution destinée à reconnaître la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA).

Cette définition est la suivante : « L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs qui peut se manifester par une haine à leur égard. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme visent des individus juifs ou non et/ou leurs biens, des institutions communautaires et des lieux de culte. »

Au-delà du sens strict de cette définition, les exemples qui y sont adossés illustrent de manière plus précise son contenu. Il est ainsi précisé que « l'antisémitisme peut se manifester par des attaques à l'encontre de l'État d'Israël lorsqu'il est perçu comme une collectivité juive ». Parmi les

exemples contemporains d'antisémitisme figure également « l'établissement de comparaisons entre la politique israélienne contemporaine et celle des Nazis ».

Si l'adoption de la résolution précitée a été un pas important pour sensibiliser enseignants, forces de l'ordre et magistrats, son caractère non-contraignant constitue une limite qu'il nous faut dépasser et appelle à renforcer le cadre juridique existant.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi permettra de renforcer la lutte contre les formes renouvelées de l'antisémitisme.

L'article 1^{er} précise, renforce et étend le champ du délit de provocation à des actes de terrorisme ou d'apologie publique de tels actes, délit prévu à l'article 421-2-5 du code pénal et puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. L'article susvisé exige aujourd'hui une provocation directe pour caractériser ce délit.

En premier lieu, il est proposé de punir également les provocations indirectes, le code pénal utilisant fréquemment les adverbes « *directement* ou *indirectement* » pour définir divers délits.

En deuxième lieu, il est proposé de sanctionner :

– des propos publics présentant des actes de terrorisme comme une légitime résistance. Cette proposition consacre ainsi la position du garde des Sceaux dans sa circulaire (N° NOR : JUSD2327199C) du 10 octobre 2023 relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël depuis le 7 octobre 2023.

– le fait d'inciter publiquement à porter sur des actes de terrorisme ou sur leurs auteurs un jugement favorable. Ainsi, la glorification du terrorisme serait systématiquement sanctionnée, conformément à la jurisprudence constante (*Cass.crim.*, 27 nov. 2018, 17-83.602).

En troisième lieu, l'article 1^{er} prévoit un nouveau délit visant à réprimer tous les actes et tous les propos qui ont pour objet ou pour effet de banaliser, de minorer ou de relativiser les actes de terrorisme ou le danger représenté par les auteurs de ces actes. Ce délit serait sanctionné d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende afin de respecter le principe de proportionnalité des peines.

En quatrième lieu, l'article 1^{er} prévoit l'application des dispositions introduites en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

En cinquième lieu, l'article 1^{er} permet de prendre en considération les dispositions précitées en actualisant les critères qui permettent au préfet de prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence ou au terrorisme sous toutes ses formes, même les plus insidieuses. Ainsi, le représentant de l'État pourrait prendre en compte, à l'avenir, les discours banalisant des actes de terrorisme ou relativisant le danger représenté par leurs auteurs.

L'article 2 prévoit un nouveau délit réprimant le fait de provoquer à la destruction ou à la négation d'un État ou de faire publiquement l'apologie de sa destruction ou de sa négation.

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

En premier lieu, cet article permet aux associations de pouvoir se constituer partie civile à chaque fois que la circonstance aggravante de racisme et d'antisémitisme prévue par l'article 132-76 du code pénal est retenue.

En second lieu, cet article permet aux associations antiracistes de pouvoir se constituer partie civile dans le cadre du nouvel délit relatif à la provocation à la destruction ou à la négation d'un État créée par la présente proposition de loi.

Enfin, **l'article 4** vise à préciser et étendre le délit de contestation de la Shoah, en consacrant plusieurs apports essentiels de la jurisprudence.

En premier lieu, le dispositif reprend la jurisprudence de la Cour de cassation qui juge que l'article 24 *bis* de la loi de 1881 n'exige pas que les crimes contre l'humanité contestés aient été exclusivement commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 du tribunal de Nuremberg, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale, mais qu'il suffit que les personnes ainsi désignées les aient décidés ou organisés, même si leur exécution matérielle a été, partiellement ou complètement, le fait de tiers. Ainsi, tomberait clairement sous le coup de la loi la contestation du rôle de Vichy dans l'arrestation et la déportation des Juifs

pendant la seconde guerre mondiale. Cette rédaction s'inspire directement de la jurisprudence de la Cour de Cassation (*Cass.crim.*, 24 mars 2020, n° 19-80.783 : affaire Henry de Lesquen ; *Cass.crim.*, 5 sept. 2023, n° 22-83.953, publié au bulletin : affaire Zemmour).

En second lieu, le texte précise que cette contestation peut consister en une négation, minoration, relativisation ou banalisation outrancière et qu'elle est punissable même si elle est présentée sous forme déguisée, dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement. Seraient ainsi punissables des propos qui, même sans remettre en cause la réalité de la Shoah, minimisent et banalisent les souffrances des victimes et leurs conditions de vie dans les camps. De même, la comparaison de l'État d'Israël au régime nazi serait de ce fait sanctionnée comme une banalisation outrancière de la Shoah. Cette rédaction s'inspire directement de la jurisprudence de la Cour de Cassation (*Cass.crim.*, 19 oct. 2021, n° 20-84.127 ; *Cass.crim.*, 12 sept. 2000, n° 98-88.200).

En troisième lieu, cet article prévoit l'application des dispositions précitées dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 421-2-5 est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa, après le mot : « directement », sont insérés les mots : « ou indirectement » ;
- ④ b) Après le même premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Est puni des mêmes peines le fait de tenir publiquement des propos présentant des actes de terrorisme comme une légitime résistance.
- ⑥ « Est puni des mêmes peines le fait d'inciter publiquement à porter sur des actes de terrorisme ou sur leurs auteurs un jugement favorable. » ;
- ⑦ c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Le fait, pour toute personne qui, sans juger de manière favorable des actes de terrorisme ou leurs auteurs, minore, relativise ou banalise publiquement lesdits actes, ou relativise publiquement le danger représenté par les auteurs de ces actes, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. » ;
- ⑨ 2° À l'article 711-1, les mots : « n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminel » sont remplacés par les mots : « n° du visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme ».
- ⑩ II. – Au premier alinéa de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, les mots : « provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes » sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :
- ⑪ « – provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination ;
- ⑫ « – provoquent à la commission d'actes de terrorisme ;
- ⑬ « – font l'apologie de tels actes ;

- ⑭ « – les présentent comme une légitime résistance à un État ;
- ⑮ « – incitent publiquement à porter sur ces actes ou sur leurs auteurs un jugement favorable ;
- ⑯ « – minorent, relativisent ou banalisent de tels actes ;
- ⑰ « – ou relativisent le danger représenté par les auteurs de tels actes. »

Article 2

- ① Le titre III du livre IV du code pénal est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE VII*

③ « ***De la provocation à la destruction ou à la négation d'un État***

- ④ « *Art. 437-1.* – Le fait de provoquer directement ou indirectement à la destruction ou à la négation d'un État, ou de faire publiquement l'apologie de sa destruction ou de sa négation, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

Article 3

- ① Le sous-titre I^{er} du titre préliminaire du code de procédure pénale est ainsi modifié :

② 1^o Le premier alinéa de l'article 2-1 est ainsi modifié :

③ a) À la fin de la première phrase, les mots : « les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, les menaces, les vols, les extorsions et les destructions, dégradations et détériorations qui ont été commis au préjudice d'une personne à raison de son origine nationale, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une race ou une religion déterminée » sont remplacés par les mots : « les infractions commises avec la circonstance aggravante prévue à l'article 132-76 dudit code » ;

④ b) La seconde phrase est supprimée ;

⑤ 2^o L'article 2-9 est ainsi modifié :

- ⑥ a) Au premier alinéa, après la référence : « 706-16 », est insérée la référence : « ou de l'article 437-1 » ;
- ⑦ b) À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « du même article 706-16 » sont remplacés par les mots : « visé au premier alinéa ».

Article 4

- ① La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 24 *bis* est ainsi modifié :
- ③ a) À la fin du premier alinéa, sont ajoutés les mots : « , soit par des personnes qui ont décidé ou organisé ces crimes, peu important que leur exécution matérielle ait été, partiellement ou complètement, le fait de tiers » ;
- ④ b) Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « La contestation mentionnée au premier alinéa peut consister en une négation, minoration, relativisation ou banalisation outrancière. Elle est punissable même si elle est présentée sous forme déguisée, dubitative, par voie d'insinuation ou de comparaison, d'analogie ou de rapprochement. » ;
- ⑥ 2° Au premier alinéa de l'article 69, les mots : « n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux » sont remplacés par les mots : « n° du visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme ».