N° 125
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 octobre 2026

PROPOSITION DE LOI

visant à **renforcer** *la* **lutte** *contre les* **discours** *incitant à la* **haine** *et aux* **actes racistes** *et* **xénophobes**,

PRÉSENTÉE

Par M. Akli MELLOULI, Mme Mélanie VOGEL, MM. Guy BENARROCHE, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Guillaume GONTARD, Mme Antoinette GUHL, M. Yannick JADOT, Mme Mathilde OLLIVIER, MM. Marc PÉRÉ, Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE et Anne SOUYRIS,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le racisme ne naît pas de nulle part. Il se nourrit de préjugés, de représentations collectives et de discours qui désignent certaines populations comme responsables des difficultés de la société, les présentent comme une menace ou mettent en cause leur légitimité à vivre sur le territoire national. Lorsqu'ils sont répétés, diffusés et banalisés dans l'espace public, ces discours contribuent à installer un climat de défiance et d'hostilité à l'égard de personnes en raison de leur origine réelle ou supposée.

La lutte contre le racisme ne saurait dès lors se limiter à la répression des actes de violence une fois qu'ils ont été commis. Elle doit également porter sur les discours qui, par leur contenu et leur portée, incitent à la haine, à la discrimination ou à la violence. Il ne s'agit pas d'établir un lien automatique entre l'expression d'une opinion et le passage à l'acte, mais de reconnaître que les paroles publiques peuvent participer à la diffusion et à la légitimation de représentations hostiles à certains groupes de personnes.

L'histoire du droit français témoigne de cette volonté ancienne de prévenir les conséquences des discours publics. En 1881, l'article 24 de la loi sur la liberté de la presse réprimait notamment la provocation directe à la commission de crimes matériels graves, tels que les meurtres, les pillages ou les incendies. Cette disposition, adoptée dans un contexte de lutte contre la menace anarchiste et d'installation durable du régime républicain, portait déjà en elle l'idée que certains discours publics pouvaient préparer le terrain à des violences physiques.

Pourtant, la création de cette infraction n'a pas empêché le massacre des Italiens d'Aigues-Mortes, en août 1893. Dans un contexte de crise économique et de tensions sur le marché du travail, des travailleurs italiens furent pris pour cibles en raison de leur nationalité. Le 16 août, une rixe éclata entre des travailleurs français et des travailleurs italiens employés par la Compagnie des salins du Midi, qui recrutait ces derniers à des tarifs inférieurs à ceux pratiqués pour les travailleurs français. Le lendemain, un cortège de Français prit pour cible les travailleurs italiens, alors escortés par des gendarmes vers la gare d'Aigues-Mortes en vue de leur départ vers Nîmes et Marseille.

Le bilan de ces violences demeure discuté : la police française dénombra huit morts, tandis que la presse italienne évoqua jusqu'à 150 ressortissants italiens tués à la suite de lynchages, de coups de bâton, de noyades et de tirs au fusil. Les accusés, y compris ceux soupçonnés d'avoir encouragé les violences, furent acquittés par un jury populaire, provoquant de vives réactions à Rome. Cet événement et ses suites judiciaires et politiques, documentés notamment par les historiens Pierre MILZA et Gérard NOIRIEL, illustrent les difficultés rencontrées par le droit pour répondre aux violences collectives visant une population en raison de son origine ou de sa nationalité.

La notion de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale ou religieuse ne fut introduite dans la loi du 29 juillet 1881 que près d'un siècle plus tard, avec l'adoption de la loi du 1er juillet 1972, dite loi Pleven. Cette loi s'inscrivait dans le prolongement de la ratification par la France, en 1971, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée par les Nations unies en 1965, et répondait également à la résurgence de groupuscules d'extrême droite ainsi qu'aux agressions visant notamment des travailleurs immigrés maghrébins. Elle a marqué une étape essentielle dans la reconnaissance de la nécessité de sanctionner les discours qui contribuent à susciter la haine et la discrimination envers des groupes de personnes.

Comme l'a rappelé la Cour de cassation dans un arrêt de 2019, le délit de diffamation aggravée vise à protéger l'honneur et la considération d'une personne ou d'un groupe de personnes, tandis que le délit de provocation à la haine, à la discrimination et à la violence a pour objet de préserver la valeur sociale et la paix civile.

Cette distinction est essentielle. La répression de la provocation à la haine ne vise pas seulement à protéger les personnes contre des propos qui les attaqueraient individuellement. Elle tend également à préserver les conditions d'une coexistence pacifique et à empêcher que des groupes entiers soient désignés comme des ennemis collectifs en raison de leur origine, de leur nationalité ou de leur appartenance réelle ou supposée à une ethnie ou à une religion.

Cependant, force est de constater que, depuis l'introduction de cette infraction, la construction jurisprudentielle relative à son application n'a pas permis de répondre pleinement à la persistance des discours racistes et xénophobes. Le cadre juridique issu de la loi Pleven peine aujourd'hui à contenir les effets de discours qui se sont banalisés dans le débat public et sur les réseaux sociaux, où leur diffusion et leur répétition peuvent contribuer à renforcer les préjugés et l'hostilité envers certaines populations.

La complexité de cette construction jurisprudentielle rend parfois difficile l'application du délit de provocation à la haine dans l'espace public. Ainsi, Renaud CAMUS, à l'origine de la théorie du « grand remplacement », a été condamné pour des propos présentant l'immigration africaine comme une invasion et opposant la « soumission » au départ, après une première condamnation pour avoir qualifié les musulmans de « colonisateurs » et de « voyous ». Dans le même temps, l'utilisation de la référence au « grand remplacement » par des élus ou des militants dans des commentaires d'actualité n'a pas toujours été considérée comme constitutive d'une provocation à la haine, alors même que cette référence peut véhiculer une représentation hostile de populations entières.

La jurisprudence relative à l'intérêt public du débat constitue également un élément important de l'appréciation de ces infractions. Dans un arrêt de principe rendu en 2017, la Cour de cassation a considéré, contrairement aux décisions du tribunal et de la cour d'appel de Paris, que la couverture d'un magazine représentant une Marianne voilée accompagnée d'une référence à une invasion ne caractérisait pas une provocation à la haine envers la communauté musulmane, mais relevait d'un débat d'intérêt public. La Cour avait déjà retenu une approche comparable en 2011 à propos de propos relatifs aux difficultés d'intégration de la communauté rom.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme apporte également un éclairage sur l'articulation entre la liberté d'expression et la répression des discours de haine. Dans son arrêt *Zemmour c. France* du 20 décembre 2022 (requête n° 63539/19), la Cour a jugé que la condamnation pénale d'un chroniqueur pour provocation à la discrimination et à la haine religieuse envers la communauté musulmane française ne constituait pas une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les propos en cause présentaient notamment les musulmans vivant en France comme des « colonisateurs » et des « envahisseurs », engagés dans une entreprise d'islamisation du pays. La Cour a considéré que, compte tenu du contexte dans lequel ces propos avaient été tenus, de leur portée et de la marge d'appréciation reconnue aux autorités nationales, la condamnation poursuivait un but légitime et demeurait proportionnée.

La protection de la liberté d'expression et du débat d'intérêt général est indispensable dans une démocratie. Toutefois, l'application de ces principes ne doit pas conduire à négliger la portée de discours qui, en présentant certaines populations comme une menace collective, contribuent à banaliser leur exclusion ou leur discrimination.

La théorie dite du « grand remplacement » s'inscrit précisément dans cette problématique. Elle repose sur l'affirmation selon laquelle la population française d'origine européenne serait progressivement remplacée par des populations issues de l'immigration, présentées comme étrangères à la nation et à son identité. En opposant ainsi les populations selon leurs origines et en décrivant leur coexistence comme une menace ou un affrontement inéluctable, cette théorie contribue à diffuser une représentation racialisée de la société. Lorsqu'elle sert à désigner des groupes de personnes comme des ennemis collectifs en raison de leurs origines, elle peut devenir un vecteur de haine raciste et de discrimination.

Certaines déclinaisons de cette théorie s'inscrivent dans des traditions idéologiques marquées par l'antisémitisme. En présentant les évolutions démographiques comme le résultat d'une entreprise délibérée, ces discours peuvent rejoindre des représentations complotistes qui attribuent à des groupes occultes la responsabilité des transformations de la société.

La théorie du « grand remplacement » repose ainsi sur une représentation de la société divisée en catégories de personnes dont l'existence serait antagoniste, l'une étant présentée comme susceptible de remplacer l'autre. Elle contribue à essentialiser un groupe de personnes, présenté comme une menace pour le reste de la population. Lorsque cette représentation est exposée comme une vérité et non comme une théorie, elle peut contribuer à faire apparaître la présence même de certaines populations comme une menace pour la collectivité nationale.

Le principe de la « remigration », qui désigne la volonté d'organiser le retour de personnes immigrées ou issues de l'immigration vers leur pays d'origine, découle pleinement de cette logique en ce qu'il présente ces populations comme une menace pour l'identité nationale. Ce concept porte un projet de déportations de masse visant des populations en raison de leur origine réelle ou supposée. Il participe ainsi à la promotion d'une politique de ségrégation ethnique et d'épuration raciale, en faisant de l'expulsion de groupes entiers de personnes une réponse aux évolutions démographiques de la société. En présentant leur présence sur le territoire national comme incompatible avec la préservation de la nation, les discours relatifs à la remigration contribuent à désigner ces populations comme indésirables et à légitimer leur exclusion de la communauté nationale.

Cette conception entre en contradiction avec le principe d'égalité proclamé par l'article premier de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Elle entre également en tension avec le principe d'unité du peuple français et avec celui d'une République une et indivisible.

Il semble aujourd'hui que la tolérance à l'égard de l'expression de discours racistes et xénophobes ait atteint ses limites, au regard de la menace que ces discours font peser sur une partie de la population française et sur les personnes étrangères vivant en France.

Contrairement à la critique ordinaire des politiques publiques, les discours racistes et xénophobes peuvent reposer sur l'affirmation d'une différence essentielle entre les personnes, en fonction de leur origine, de leur ethnie, de leur nationalité ou de leur religion, et sur la désignation de certaines d'entre elles comme inférieures, indésirables ou menaçantes. Ils portent ainsi atteinte au principe républicain d'égalité et contribuent à fragiliser la protection due à toutes les personnes vivant sur le territoire national.

La diffusion de tels discours ne saurait être considérée indépendamment de leurs conséquences sur les personnes qui en sont la cible. Être constamment présenté comme une menace pour son pays, comme un élément étranger à la communauté nationale ou comme un responsable collectif des difficultés sociales et économiques peut nourrir la stigmatisation, renforcer les préjugés et favoriser un environnement dans lequel les comportements discriminatoires deviennent plus acceptables aux yeux de certains.

L'actualité récente rappelle également avec gravité que la haine raciste et antisémite peut se traduire par des violences meurtrières.

Le 23 octobre 2026, une fusillade survenue à Trappes et à La Verrière, dans les Yvelines, a coûté la vie à une personne et fait plusieurs blessés. Le Parquet national antiterroriste s'est saisi de l'enquête, notamment pour des faits d'assassinats et de tentatives d'assassinat en relation avec une entreprise terroriste, avec la circonstance que les faits auraient été commis en raison de l'appartenance, réelle ou supposée, des victimes à une race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée. Les investigations doivent établir précisément les circonstances et les motivations de cette attaque.

Ces événements ne sauraient être assimilés les uns aux autres sans tenir compte de leurs circonstances propres. Ils rappellent néanmoins la nécessité de lutter contre les discours de haine et les mécanismes de stigmatisation susceptibles de contribuer à la désignation de populations comme des ennemis collectifs. Tout cela justifie de redéfinir l'articulation entre la liberté d'expression et la protection des personnes contre les discours racistes, xénophobes et discriminatoires.

Il ne s'agit pas de priver les citoyens de leur liberté d'opinion en créant un délit d'opinion. Il s'agit de garantir que l'expression des opinions dans le

débat public ne repose pas sur la négation systématique des principes républicains d'égalité et de dignité, et de préserver ainsi la paix civile. Les expressions publiques qui excluent systématiquement une partie de la population ou la présentent comme une menace pour la sécurité intérieure, la croissance économique ou l'équilibre financier et social du pays nuisent à la qualité du débat public et menacent l'intégrité de centaines de milliers de personnes qui naissent, s'établissent, vivent et travaillent en France.

La liberté d'expression demeure une garantie fondamentale de notre démocratie. Elle protège le débat politique, la critique des politiques publiques et la discussion des évolutions démographiques ou migratoires. Sa restriction ne peut être justifiée que dans les conditions prévues par la loi, lorsque les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis et que la mesure répond aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

Des initiatives parlementaires ont déjà cherché à rétablir l'équilibre entre liberté d'expression et lutte contre la provocation à la haine, notamment la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite loi Avia. Après son adoption, plusieurs de ses dispositions ont toutefois été censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, en raison notamment de l'atteinte disproportionnée portée à la liberté d'expression et de l'insuffisante précision de certaines obligations imposées aux opérateurs.

Cette décision souligne la nécessité de définir avec précision les obligations imposées aux plateformes et les conditions d'intervention des autorités compétentes. Elle ne fait pas obstacle à toute nouvelle initiative législative, mais impose de concevoir un dispositif respectueux des garanties constitutionnelles et proportionné aux objectifs poursuivis.

Compte tenu des effets des discours de haine sur la paix civile et de la nécessité de protéger toutes les personnes vivant en France, la présente proposition de loi vise à compléter le cadre légal existant.

Tout d'abord, elle entend préciser que l'évocation de théories et de concepts reposant sur l'essentialisation d'une partie de la population, présentée comme une menace de disparition ou de remplacement du reste de la population, ainsi que la promotion de projets de « remigration » fondés sur l'expulsion collective de personnes en raison de leur origine réelle ou supposée, peuvent caractériser une provocation à la haine, à la discrimination ou à la violence lorsque les conditions prévues par la loi sont réunies. Il s'agit de mieux prendre en compte la portée de discours qui présentent des groupes de personnes comme une menace collective en raison de leur origine ou de

leur appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie ou à une nation, et qui promeuvent leur exclusion du territoire national sur ces mêmes fondements.

La proposition vise ensuite à aggraver les peines encourues lorsque les faits de provocation à l'expulsion collective ou au transfert forcé d'un groupe de personnes sont commis par une personne titulaire d'un mandat électif ou candidate à une élection, afin de tenir compte de la responsabilité particulière de ces personnes dans la diffusion de tels discours.

Elle entend également renforcer l'effectivité des sanctions applicables aux chaînes d'information qui laissent se répéter des discours de provocation à la haine. À cette fin, elle prévoit que l'ARCOM tienne expressément compte du caractère répété des manquements aux obligations de lutte contre la haine et les discriminations, en appréciant notamment la gravité des faits, leur durée et les mesures prises par l'éditeur pour y mettre fin. L'objectif est de favoriser une réponse graduée et proportionnée à la répétition des manquements, dans le cadre des pouvoirs de sanction prévus par la loi.

Enfin, elle vise à permettre le retrait, dans un délai fixé par le juge, des contenus en ligne dont l'illicéité a été constatée par une décision juridictionnelle exécutoire, ainsi que de leurs reproductions identiques ou de certains contenus substantiellement équivalents, afin de limiter leur rediffusion et leur viralité. Ce dispositif s'inscrit dans le respect des garanties juridictionnelles, du principe de proportionnalité et des exigences du droit européen des services numériques, sans instaurer d'obligation générale de surveillance à la charge des plateformes.

Ces mesures poursuivent un même objectif : renforcer l'effectivité du cadre juridique de lutte contre les discours de haine, en tenant compte de leur banalisation dans le débat public et de leurs modes contemporains de diffusion.

La présente proposition de loi ne vise donc pas à interdire le débat politique ni à sanctionner la simple expression d'une opinion. Elle entend préciser les conditions dans lesquelles certains discours peuvent relever de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, et renforcer les moyens d'action contre les contenus illicites et leur diffusion.

Parce que le racisme se construit d'abord par les mots, les représentations et leur répétition dans l'espace public, la lutte contre ses manifestations les plus violentes suppose de ne pas négliger les discours qui favorisent la haine et la discrimination.

La République doit garantir à chacune et chacun la même protection, indépendamment de son origine réelle ou supposée, et veiller à ce qu'aucune

population ne soit collectivement désignée comme une menace en raison de son identité.

Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre les discours incitant à la haine et aux actes racistes et xénophobes

Article 1er

Le septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est complété par une phrase ainsi rédigée : « La provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence peut notamment résulter de propos qui, en invoquant le remplacement d'une population par une autre ou la nécessité d'une remigration, désignent un groupe de personnes comme une menace en raison de leur origine ou de leur appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie ou à une nation, et incitent à son exclusion ou à un traitement discriminatoire pour ces mêmes motifs, notamment lorsque les faits ainsi préconisés sont susceptibles de relever de la déportation ou du transfert forcé de population mentionnés au 4° de l'article 212-1 du code pénal. »

Article 2

① Après le septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Lorsque les faits mentionnés au septième alinéa du présent article sont commis par une personne titulaire d'un mandat électif public ou ayant déclaré sa candidature à une élection publique, les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. »

Article 3

① Après le 4° de l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Lorsqu'un manquement aux obligations prévues à l'article 15 de la présente loi présente un caractère répété, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique tient expressément compte de cette réitération dans la détermination de la sanction, au regard notamment de la gravité des faits, de leur durée et des mesures prises par l'éditeur pour y mettre fin. »

Article 4

① Après l’article 6-4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l’économie numérique, il est inséré un article 6-4-1 ainsi rédigé :

② « *Art. 6-4-1*. – Lorsqu’une décision juridictionnelle exécutoire a constaté l’illicéité d’un contenu accessible au public par un service de communication au public en ligne et constitutif de l’infraction prévue au septième alinéa de l’article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la juridiction compétente peut, dans les conditions prévues à l’article 9 du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), enjoindre au fournisseur de services intermédiaires concerné de retirer ce contenu ou d’en rendre l’accès impossible dans un délai qu’elle fixe.

③ « Cette injonction peut également porter sur les reproductions identiques du contenu déclaré illicite ainsi que sur les contenus dont le message demeure substantiellement équivalent, à condition que l’injonction identifie avec suffisamment de précision les éléments permettant de les reconnaître et que leur identification n’impose pas au fournisseur de services intermédiaires de procéder à une appréciation autonome de leur illicéité.

④ « L’injonction précise le fondement juridique de la mesure, les contenus concernés, son champ d’application territorial, le délai d’exécution ainsi que les voies de recours ouvertes au fournisseur de services intermédiaires et à la personne ayant fourni le contenu.

⑤ « Les mesures ordonnées sont proportionnées à l’objectif poursuivi. Elles ne peuvent avoir pour effet d’imposer au fournisseur de services intermédiaires une obligation générale de surveiller les informations qu’il transmet ou stocke, ni une obligation générale de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites. »