

Décision n° 2012 - 647 DC

**Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des
génocides reconnus par la loi**

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

Sommaire

I. Normes de référence	4
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	5
III. Autres références.....	13

Table des matières

I. Normes de référence	4
A. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	4
- Article 6	4
- Article 11	4
B. Constitution du 4 octobre 1958	4
- Article 34	4
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	5
A. Sur le principe de la liberté d'expression et de communication	5
- Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française	5
- Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	6
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure	7
- Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009 - Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet	8
- Décision n° 2009-577 DC du 03 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision	8
- Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011 - Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans]	9
B. Sur les dispositions inopérantes	10
- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 - Loi portant réforme de la planification	10
C. Sur les dispositions dépourvues de portée normative.....	10
- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales	10
- Décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997	11
- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.....	11
- Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte.....	11
- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer	11
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale.....	12
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.....	12
- Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique	12
- Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne	12
III. Autres références.....	13
A. Dispositions législatives.....	13
1. Code pénal.....	13
- Article 211-1	13
2. Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse	13
- Article 24 bis.....	13
- Article 48-2	14
3. Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915	14

- Article 1	14
B. Jurisprudence judiciaire.....	15
- Cour de Cassation, Chambre criminelle, 17 juin 1997, n° 94-85.126.....	15
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 7 mai 2010, n° 09-80774.....	15
C. Rapport parlementaire	16
- Bernard ACCOYER, Rapport d'information sur les questions mémorielles, Assemblée nationale, n° 1262, 18 novembre 2008.....	16

I. Normes de référence

A. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 11

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

B. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias

II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

A. Sur le principe de la liberté d'expression et de communication

- Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française

(...)

- SUR LE GRIEF TIRE DE L'INCONSTITUTIONNALITE DU RENVOI PAR LA LOI A L'USAGE OBLIGATOIRE DE CERTAINS TERMES OU EXPRESSIONS DEFINIS PAR VOIE REGLEMENTAIRE :

3. Considérant que les auteurs de la saisine font grief aux articles 2, 3, 12 et 14 de la loi d'imposer, non seulement l'emploi de la langue française, mais aussi l'usage de termes ou expressions officiels approuvés par des arrêtés ministériels pris sur proposition de commissions de terminologie auprès des administrations de l'État ; qu'ainsi ils mettent en cause les dispositions prohibant : "le recours à tout terme étranger ou à toute expression étrangère... lorsqu'il existe une expression ou un terme français de même sens approuvés dans les conditions prévues par les dispositions réglementaires relatives à l'enrichissement de la langue française" ; que, selon eux, ces dispositions, en tant qu'elles s'appliquent à des particuliers ou à des organismes et services de radiodiffusion sonore ou télévisuelle portent atteinte à la liberté de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que s'agissant d'interdictions touchant aux relations commerciales, elles portent également atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté, selon eux de valeur constitutionnelle, du commerce et de l'industrie ; qu'ils soutiennent au surplus qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition des termes qu'il sera permis ou défendu aux personnes de droit privé concernées d'utiliser, même lorsque celles-ci n'assurent pas un service public, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; qu'il en va de même s'agissant de l'obligation faite aux organismes et services de radiodiffusion sonore ou télévisuelle d'utiliser cette terminologie officielle, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; qu'ils allèguent des violations du principe d'égalité entre entreprises "francophones" et celles qui ne le sont pas et, dans leur mémoire en réplique, entre secteurs d'activité selon qu'ils sont ou non concernés par des arrêtés de terminologie, et en outre entre la presse et l'édition d'une part et la communication audiovisuelle d'autre part ;

4. Considérant que l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen proclame : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi" ;

5. Considérant que **s'il incombe au législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer "les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer, il ne saurait le faire, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés, qu'en vue d'en rendre l'exercice plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ;**

6. Considérant qu'au nombre de ces règles, figure celle posée par l'article 2 de la Constitution qui dispose : "La langue de la République est le français" ; qu'il incombe ainsi au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre ces dispositions d'ordre constitutionnel et la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que cette liberté implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée ; que la langue française évolue, comme toute langue vivante, en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agisse d'expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires, ou de mots étrangers ;

7. Considérant qu'il était loisible au législateur d'imposer dans les cas et conditions qu'il a prévus l'usage de la langue française, ce qui n'exclut pas l'utilisation de traductions ;

8. Considérant que s'agissant du contenu de la langue, il lui était également loisible de prescrire, ainsi qu'il l'a fait, aux personnes morales de droit public comme aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public l'usage obligatoire d'une terminologie officielle ;

9. Considérant que toutefois, eu égard à la liberté fondamentale de pensée et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il ne pouvait imposer, sous peine de sanctions, pareille obligation aux organismes et services de radiodiffusion sonore et télévisuelle qu'ils soient publics ou privés ;

10. Considérant par ailleurs que le législateur ne pouvait de même sans méconnaître l'article 11 précité de la Déclaration de 1789 imposer à des personnes privées, hors l'exercice d'une mission de service public, l'obligation d'user, sous peine de sanctions, de certains mots ou expressions définis par voie réglementaire sous forme d'une terminologie officielle ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que sont contraires à la Constitution le deuxième alinéa de l'article 2 relatif à des pratiques commerciales et la seconde phrase du premier alinéa de l'article 3 concernant la voie publique, les lieux ouverts au public et les transports en commun en tant qu'ils s'appliquent à des personnes autres que les personnes morales de droit public et les personnes privées dans l'accomplissement d'un service public ;

12. Considérant en outre que pour les mêmes motifs et dans les mêmes limites, s'agissant de dispositions concernant les relations du travail, sont contraires à la Constitution la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 8, la deuxième phrase du deuxième alinéa et la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 9 et au huitième alinéa de ce même article les mots : "...ou contenant une expression ou un terme étrangers lorsqu'il existe une expression ou un terme français de même sens approuvés dans les conditions prévues par les dispositions réglementaires relatives à l'enrichissement de la langue française..." ainsi que dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 10 les mêmes mots "... ou contenant une expression ou un terme étranger, lorsqu'il existe une expression ou un terme français de même sens approuvés dans les conditions prévues par les dispositions relatives à l'enrichissement de la langue française." ;

13. Considérant que les dispositions précitées des articles 2, 3, 8, 9 et 10 n'opèrent aucune distinction entre d'une part les personnes morales de droit public et les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public et d'autre part les autres personnes privées ; que dès lors, eu égard au caractère indissociable de leur formulation, elles doivent être déclarées dans leur ensemble contraires à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**

(...)

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

5. Considérant, d'une part, qu'ainsi que le proclame l'article 1er de la Constitution : "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances" ; que le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle ;

6. Considérant que ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ;

7. Considérant, d'autre part, que **la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi", doit être conciliée avec le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution selon lequel " La langue de la République est le français " ;**

8. Considérant qu'en vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage ; que l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions ; que son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication ;

- **Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure**

(...)

- SUR L'ARTICLE 113 :

99. Considérant que cet article insère dans le code pénal un article 433-5-1 ainsi rédigé : " Le fait, au cours d'une manifestation organisée ou réglementée par les autorités publiques, d'outrager publiquement l'hymne national ou le drapeau tricolore est puni de 7 500 euros d'amende. - Lorsqu'il est commis en réunion, cet outrage est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende " ;

100. Considérant que les députés et sénateurs requérants estiment que ces dispositions portent " une atteinte grave à la liberté d'expression, de conscience et d'opinion " ; qu'elles sont en outre contraires " au principe de légalité des délits et des peines et au principe de nécessité des sanctions " ;

101. Considérant, d'une part, que l'article 10 de la Déclaration de 1789 dispose que " Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi " ; qu'en vertu de l'article 11 de la Déclaration : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi " ;

102. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 2 de la Constitution " L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge " ; qu'à ceux de son troisième alinéa : " L'hymne national est La Marseillaise " ;

103. Considérant, enfin, qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, toutefois, il lui incombe d'assurer, ce faisant, la conciliation des exigences de l'ordre public et la garantie des libertés constitutionnellement protégées ;

104. Considérant que sont exclus du champ d'application de l'article critiqué les oeuvres de l'esprit, les propos tenus dans un cercle privé, ainsi que les actes accomplis lors de manifestations non organisées par les autorités publiques ou non réglementés par elles ; que l'expression " manifestations réglementées par les autorités publiques ", éclairée par les travaux parlementaires, doit s'entendre des manifestations publiques à caractère sportif, récréatif ou culturel se déroulant dans des enceintes soumises par les lois et règlements à des règles d'hygiène et de sécurité en raison du nombre de personnes qu'elles accueillent ;

105. Considérant qu'**en instituant un tel délit, le législateur a effectué la conciliation qu'il lui appartenait d'assurer entre les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus ; que la peine qu'il a fixée ne revêt pas de caractère manifestement disproportionné par rapport à l'infraction ;**

106. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve d'interprétation énoncée au considérant 104, l'article 113 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009 - Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet**

(...)

15. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques " ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre les pratiques de contrefaçon sur internet avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ; que, toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

(...)

- **Décision n° 2009-577 DC du 03 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision**

(...)

- SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITÉ APPLICABLES :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi " ; que la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent en respectant l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs, qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11, soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 : " La loi fixe les règles concernant... la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias " ; qu'il appartient au législateur, dans le cadre de la compétence que lui a ainsi reconnue le constituant, de fixer les règles relatives tant à la liberté de communication, qui découle de l'article 11 de la Déclaration de 1789, qu'au pluralisme et à l'indépendance des médias, qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle ;

4. Considérant que, s'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, c'est à la condition que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

(...)

- **Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011 - Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans]**

(...)

2. Considérant que, selon le requérant, l'impossibilité pour la personne prévenue de diffamation, de rapporter la preuve de la vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans porte atteinte à la liberté d'expression et aux droits de la défense ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

4. Considérant que **l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 susvisée définit les cas dans lesquels une personne poursuivie pour diffamation peut s'exonérer de toute responsabilité en établissant la preuve du fait diffamatoire** ; que les alinéas 3 à 6 de cet article disposent en particulier que la vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée sauf lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne et lorsqu'elle se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ou à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision ;

5. Considérant qu'en **interdisant de rapporter la preuve des faits diffamatoires lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix ans, le cinquième alinéa de l'article 35 a pour objet d'éviter que la liberté d'expression ne conduise à rappeler des faits anciens portant atteinte à l'honneur et à la considération des personnes qu'elles visent** ; que la restriction à la liberté d'expression qui en résulte poursuit un objectif d'intérêt général de recherche de la paix sociale ;

6. Considérant, **toutefois, que cette interdiction vise sans distinction, dès lors qu'ils se réfèrent à des faits qui remontent à plus de dix ans, tous les propos ou écrits résultant de travaux historiques ou scientifiques ainsi que les imputations se référant à des événements dont le rappel ou le commentaire s'inscrivent dans un débat public d'intérêt général** ; que, par son caractère général et absolu, cette interdiction porte à la liberté d'expression une atteinte qui n'est pas proportionnée au but poursuivi ; qu'ainsi, elle méconnaît l'article 11 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

B. Sur les dispositions inopérantes

- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 - Loi portant réforme de la planification

(...)

Sur la conformité de la loi aux articles 39 et 44 de la Constitution :

5. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la loi déferée au Conseil constitutionnel méconnaît les articles 39 et 44 de la Constitution relatifs à l'initiative des lois ; que, selon eux, les dispositions des articles 8 et 9 de la loi impliqueraient que l'initiative des lois de plan est réservée au Gouvernement, alors que les restrictions à l'initiative législative des membres du Parlement ne peuvent résulter que de la Constitution ;

6. Considérant que, si les dispositions de la loi présentement examinée prévoient le dépôt de projets de loi de plan par le Gouvernement, elles n'interdisent en rien l'exercice par les membres du Parlement de leur droit d'initiative ; qu'ainsi cette première critique n'est pas fondée ;

7. Considérant que les députés auteurs de la saisine voient également une méconnaissance des articles 39 et 44 de la Constitution dans les dispositions de l'article 4, dernier alinéa, de la loi qui ne permettent la modification de la loi de plan qu'après deux années d'exécution.

8. Considérant que le législateur ne peut lui-même se lier ; qu'une loi peut toujours et sans condition, fût-ce implicitement, abroger ou modifier une loi antérieure ou y déroger ; qu'ainsi les dispositions de l'article 4, dernier alinéa, de la loi présentement examinée sont dépourvues de tout effet juridique et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement ; qu'elles ne sauraient pas davantage empêcher le vote dans l'avenir de lois contraires auxdites dispositions ; que, dès lors, en raison même de leur caractère inopérant, il n'y a pas lieu d'en faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution ;

9. Considérant que **les députés auteurs de la saisine font également valoir que sont contraires aux articles 39 et 44 de la Constitution les dispositions des articles 5 et 13, alinéa 3, de la loi qui imposent un certain contenu à des lois futures ; mais que, pour les raisons qui viennent d'être énoncées, lesdites dispositions, en raison même de leur caractère inopérant, n'ont pas à faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution ;**

(...)

C. Sur les dispositions dépourvues de portée normative

- Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales

(...)

12. Considérant que la proposition de loi portait par son titre et son contenu sur l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales ; que l'amendement du Gouvernement avait pour objet d'élargir pour les collectivités locales la possibilité de consentir des aides aux investissements réalisés par les établissements privés sous contrat ; qu'il concernait la même matière que la proposition et ne saurait, dès lors, être considéré comme sans lien avec les dispositions de celle-ci ; **que par ailleurs, en dépit de la portée normative réduite de la proposition initiale, l'amendement dont s'agit n'a pas méconnu les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ;**

- **Décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997**

(...)

12. Considérant que les autres dispositions contestées, qui abrogent des références devenues inutiles ou obsolètes, ou se bornent à remplacer des références à la loi de finances pour 1991 par des références aux articles du code de la sécurité sociale au sein desquels les dispositions de cette loi ont été codifiées **sont dépourvues de portée normative ; que dès lors la constitutionnalité de leur objet ne saurait être utilement contestée ;**

- **Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail**

(...)

19. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 2 de la loi : "les organisations syndicales d'employeurs, groupements d'employeurs ou employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés reconnues représentatives sont appelés à négocier d'ici les échéances fixées à l'article 1er les modalités de réduction effective de la durée du travail adaptées aux situations des branches et des entreprises et, le cas échéant, aux situations de plusieurs entreprises regroupées au plan local ou départemental dans les conditions prévues par l'article L. 132-30 du code du travail" ; que **cette disposition est, selon ses termes mêmes, dénuée de portée normative ; qu'ainsi, elle ne peut être utilement arguée d'inconstitutionnalité ;**

- **Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte**

(...)

12. Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, les autorités compétentes sont habilitées à consulter les populations d'outre-mer sur leur devenir au sein de la République et libres de définir l'objet de cette consultation ; que **l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000**, qui décrit les grandes orientations du nouveau statut de " collectivité départementale " envisagé pour Mayotte, **est dépourvu de portée normative ;** qu'aux termes mêmes du premier alinéa de l'article 1er de la loi, la population est seulement invitée à donner son " avis " sur ce document, le législateur conservant sa pleine compétence en vertu de l'article 72 de la Constitution pour déterminer le statut qui sera en définitive appliqué ; que le second alinéa de l'article 3 de la loi déférée, aux termes duquel : " Le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés ", ne saurait être compris comme conférant des effets de droit à la consultation ; que, par suite, doit être rejeté le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu le champ de sa propre compétence ;

- **Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer**

(...)

Considérant, en troisième lieu, que **les dispositions des deux dernières phrases de l'article 1er de la loi déférée, qui n'ont pas de portée normative propre**, ne visent qu'à introduire les dispositions ultérieures de la loi, en particulier le titre VII de celle-ci, intitulé : " De la démocratie locale et de l'évolution des départements d'outre-mer " ; qu'en conséquence, l'indication selon laquelle est reconnue à certaines assemblées locales " la capacité de proposer des évolutions statutaires ", ainsi que la référence au " principe de la consultation des populations sur les évolutions qui seraient envisagées " doivent s'entendre dans les limites et dans les conditions fixées par les dispositions du titre VII précité ;

- **Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale**

(...)

60. Considérant, en second lieu, que **les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale constituent des documents mis à la disposition des membres du Parlement pour assurer leur information et leur permettre de se prononcer en connaissance de cause sur ledit projet ; qu'elles sont dépourvues de la portée normative qui s'attache aux dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que l'article 49 affecterait la sincérité de l'annexe f) au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 est, en tout état de cause, inopérant ;**

- **Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

(...)

En ce qui concerne les autres dispositions sans portée normative :

16. Considérant qu'aux termes du II de l'article 7 de la loi déferée : " L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. - Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. - La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel " ;

17. Considérant que **ces dispositions sont manifestement dépourvues de toute portée normative ; que, dès lors, le II de l'article 7 de la loi déferée est contraire à la Constitution ;**

(...)

- **Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique**

(...)

4. Considérant qu'**aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;**

- **Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne**

(...)

28. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, **la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;**

29. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'article 1er de la loi déferée, qui soustrait les jeux d'argent et de hasard au droit commun de la liberté d'entreprendre, n'est pas dépourvu de toute portée normative ;

III. Autres références

A. Dispositions législatives

1. Code pénal

LIVRE II : Des crimes et délits contre les personnes

TITRE Ier : Des crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine

SOUS-TITRE Ier : Des crimes contre l'humanité.

CHAPITRE Ier : Du génocide.

- **Article 211-1**

Modifié par Loi n°2004-800 du 6 août 2004 - art. 28

Constitue un génocide le fait, en exécution d'un plan concerté tendant à la destruction totale ou partielle d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d'un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire, de commettre ou de faire commettre, à l'encontre de membres de ce groupe, l'un des actes suivants :

- atteinte volontaire à la vie ;
- atteinte grave à l'intégrité physique ou psychique ;
- soumission à des conditions d'existence de nature à entraîner la destruction totale ou partielle du groupe ;
- mesures visant à entraver les naissances ;
- transfert forcé d'enfants.

Le génocide est puni de la réclusion criminelle à perpétuité.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables au crime prévu par le présent article.

2. Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

CHAPITRE IV : des crimes et délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication

Paragraphe 1er : Provocation aux crimes et délits.

- **Article 24 bis**

Créé par Loi 90-615 du 13 Juillet 1990 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, article 9

Modifié par Loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, article 247

Seront punis des peines prévues par le sixième alinéa de l'article 24 ceux qui auront contesté, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6

du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945¹ et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9² dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale.

Le tribunal pourra en outre ordonner :

1° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.

- **Article 48-2**

Créé par Loi n°90-615 du 13 juillet 1990 - art. 13

Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, qui se propose, par ses statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne l'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi et en ce qui concerne l'infraction prévue par l'article 24 bis.

3. Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915

- **Article 1**

La France reconnaît publiquement le génocide arménien de 1915.

1 Article 6 - *Le Tribunal établi par l'Accord mentionné à l'article 1er ci-dessus pour le jugement et le châtiement des grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe sera compétent pour juger et punir toutes personnes qui, agissant pour le compte des pays européens de l'Axe, auront commis, individuellement ou à titre de membres d'organisations, l'un quelconque des crimes suivants.*

Les actes suivants, ou l'un quelconque d'entre eux, sont des crimes soumis à la juridiction du Tribunal et entraînent une responsabilité individuelle :

(a) '*Les Crimes contre la Paix*': *c'est-à-dire la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression, ou d'une guerre en violation des traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent;*

(b) '*Les Crimes de Guerre*': *c'est-à-dire les violations des lois et coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées, l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour des travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires;*

(c) '*Les Crimes contre l'Humanité*': *c'est-à-dire l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime.* » (...)

² Article 9 - *Lors d'un procès intenté contre tout membre d'un groupe ou d'une organisation quelconques, le Tribunal pourra déclarer (à l'occasion de tout acte dont cet individu pourrait être reconnu coupable) que le groupe, ou l'organisation à laquelle il appartenait était une organisation criminelle. (...)*

B. Jurisprudence judiciaire

- Cour de Cassation, Chambre criminelle, 17 juin 1997, n° 94-85.126

(...)

Attendu que **si la contestation du nombre des victimes de la politique d'extermination dans un camp de concentration déterminé n'entre pas dans les prévisions de l'article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881, la minoration outrancière de ce nombre caractérise le délit de contestation de crimes contre l'humanité prévu et puni par ledit article, lorsqu'elle est faite de mauvaise foi ;**

Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de la procédure qu'Alain X... a été poursuivi devant la juridiction correctionnelle, sous la prévention de contestation de crimes contre l'humanité, pour avoir exposé aux regards du public, en novembre 1992, des affichettes auto-collantes, de couleur verte, portant la mention " Auschwitz 125 000 morts ", et pour avoir publié, en décembre 1992, la même mention, dans un encart de couleur jaune, en première page du numéro 43 du mensuel Révision, dont il est directeur de la publication ;

Attendu que pour renvoyer le prévenu des fins de la poursuite, l'arrêt confirmatif attaqué énonce notamment que la seule indication d'un nombre de victimes, même très inférieur aux évaluations les plus modérées, ne saurait constituer la contestation de crimes contre l'humanité prévue par la loi, celle-ci ne définissant ni directement, ni par les décisions des juridictions auxquelles elle fait référence, le nombre des victimes comme un élément constitutif de l'infraction ;

Mais attendu qu'en statuant ainsi, tout en relevant par ailleurs la mauvaise foi du prévenu, la cour d'appel a méconnu le sens et la portée du texte ci-dessus visé ;

(...)

- Cour de cassation, Chambre criminelle, 7 mai 2010, n° 09-80774

(...)

Attendu que Mme X..., M. Y..., les " Editions des Tuileries " et M. Z... soutiennent que l'article 9 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 ayant inséré, après l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, un article 24 bis instaurant le délit de contestation de crimes contre l'humanité est contraire aux principes constitutionnels de la légalité des délits et des peines ainsi que de la liberté d'opinion et d'expression ;

Mais attendu que **la question posée ne présente pas un caractère sérieux dans la mesure où l'incrimination critiquée se réfère à des textes régulièrement introduits en droit interne, définissant de façon claire et précise l'infraction de contestation de l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par des membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale, infraction dont la répression, dès lors, ne porte pas atteinte aux principes constitutionnels de liberté d'expression et d'opinion ;**

D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de la transmettre au Conseil constitutionnel ;

(...)

C. Rapport parlementaire

- **Bernard ACCOYER, Rapport d'information sur les questions mémorielles, Assemblée nationale, n° 1262, 18 novembre 2008**

(...)

Pour M. Robert Badinter, ancien président du Conseil constitutionnel, l'argumentation développée par la Cour est « *claire et (...) ramène à la loi «Gayssot». Sous couvert de prétentions historiques, le négationnisme n'est rien d'autre que l'expression d'un antisémitisme multiséculaire et, comme l'a dit la Cour, une incitation à la haine raciale.* »³

Dans le même esprit, un autre commentateur a considéré qu'avec cette décision, la Cour « *conforte son attachement à la protection de la mémoire européenne contre la révision et la négation de la Shoah et à la limitation de la liberté d'expression en matière de racisme et d'antisémitisme.* »⁴

Par ailleurs, **la spécificité de la loi « Gayssot », qui n'est pas une « loi mémorielle », tient au fait qu'elle tend à réprimer les propos qui contestent des faits revêtus de la chose jugée, c'est-à-dire, concrètement, les crimes contre l'humanité commis par les dirigeants nazis qui ont été jugés et condamnés comme tels par le tribunal de Nuremberg.** Ainsi que l'a souligné M. Robert Badinter devant la mission : « Ce qui est certain, c'est que la loi «Gayssot» n'est pas une loi mémorielle : le Parlement n'a bien évidemment pas décidé de l'existence du génocide juif ; il a facilité la répression de propos niant l'existence de faits revêtus de l'autorité de la chose jugée, en votant une loi pénale. ». Précisant son propos, il a ajouté : « *Je veux souligner pourtant, ayant relu très attentivement cette loi avant de venir devant vous, que ce qu'elle a pour objet d'interdire, sous peine de sanctions pénales, c'est la contestation de la chose jugée, à savoir la contestation de crimes jugés par le tribunal militaire international de Nuremberg (...) Il s'agit bien de crimes qui ont été, d'une part, définis dans le statut de Londres, et d'autre part, commis par une organisation ou une personne reconnues coupables par le tribunal.* »⁵

Enfin, la loi « Gayssot » ne constitue nullement une exception en Europe. Si on ne retrouve pas, chez nos voisins, des dispositifs strictement identiques, ils sont à tout le moins proches du nôtre dans leur objet. Ainsi, en Allemagne, les individus qui « approuvent, contestent ou minimisent » les crimes contre l'humanité sont passibles du délit d'incitation à la haine raciale inscrit à l'article 130 du code pénal, lequel prévoit l'application d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans. L'Autriche a, dès 1945, réprimé par une loi les propos négationnistes qui seraient « *propres à réactiver le national-socialisme* ». Enfin, en Belgique, une loi du 23 mars 1995, inspirée de la loi « Gayssot », réprime « *la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand durant la Seconde Guerre mondiale* » et prévoit l'application d'une peine d'emprisonnement (de huit jours à un an) ou la privation des droits civiques pour les personnes tenant de tels propos dans un cadre public.

- *L'accumulation de lois qualifiant juridiquement des faits ou des processus historiques induit un risque de censure déguisée et de création de délits d'opinion*

(...)

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION⁶

Sur l'expression du Parlement concernant l'histoire

³ Audition du 4 novembre 2008, p. 45 du rapport

⁴ Table ronde du 30 septembre 2008, p. 45 du rapport

⁵ Audition du 4 novembre 2008, p. 46 du rapport

⁶ Extraits : p. 181 du rapport

Conformément à l'engagement pris au cours de la réunion constitutive du 2 avril 2008, la mission ne remet pas en cause les lois dites « mémorielles » existantes, en particulier la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, la loi du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien, la loi du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité et la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés.

Propositions – La mission :

- 1) Considère que le rôle du Parlement n'est pas d'adopter des lois qualifiant ou portant une appréciation sur des faits historiques, *a fortiori* lorsque celles-ci s'accompagnent de sanctions pénales. Mais le Parlement est dans son rôle quand il édicte des normes ou des limitations destinées à défendre des principes affirmés par le Préambule de la Constitution, notamment pour lutter contre le racisme et la xénophobie.
- 2) Estime que le vote des résolutions prévues par l'article 34-1 nouveau de la Constitution devrait donner au Parlement un meilleur outil d'expression sur l'histoire lorsqu'il souhaite reconnaître des événements significatifs pour l'affirmation des valeurs de la citoyenneté républicaine.
- 3) Demande que toute modification significative de notre calendrier commémoratif emprunte la voie législative