# RAPPORT

## France : Dissolution d'Urgence Palestine et violations des droits humains

*Ce rapport a été élaboré par Urgence Palestine - France, et le Centre Europe - Tiers Monde (CETIM), organisation disposant d'un statut consultatif auprès de l'ONU*

À l'attention des procédures spéciales de l'ONU suivantes :

- Rapporteur spécial sur la liberté d'expression
- Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association
- Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967
- Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et la lutte antiterroriste

**Contacts**


**Centre Europe Tiers Monde (CETIM)**

Raffaele Morgantini, Représentant du CETIM auprès de l'ONU

raffaele@cetim.ch / +41796606514

**Urgence Palestine**

Thomas Berteigne

Legal Team

Thomas.berteigne@gmail.com / 0686074753

*Ce rapport vise à exposer et dénoncer les violations des droits humains en France, et en particulier des droits aux libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique, dans le cadre des activités de solidarité internationale développés par Urgence Palestine, organisation menacée de dissolution par le ministère de l'Intérieur du pays.*

## Partie 1 - Contexte

A titre liminaire, afin de comprendre le contexte national et international lié au cas de la dissolution de l'organisation Urgence Palestine, il est nécessaire de revenir sur le contexte et l'histoire de la libération du peuple palestinien depuis 1948.

Depuis la fin du 19e siècle, l'histoire contemporaine de la Palestine est marquée par une lutte continue pour l'autodétermination face à des formes successives de colonisation. En 1898, lors du Deuxième congrès sioniste mondiale, le mouvement sioniste organisé à l'échelle internationale évoque la nécessité de lancer un processus de colonisation de la Palestine afin de résoudre la question juive, en créant un foyer national pour le peuple juif. Sous le mandat britannique (1920-1948), les Palestiniens ont affirmé leur identité nationale face à deux narrations coloniales dominantes : celle du sionisme, qui prétendait que la Palestine était « une terre sans peuple », et celle des autorités britanniques, qui réduisaient les Palestiniens à de simples « collectivités non-juives ». Face à cela, une historiographie palestinienne se développe pour revendiquer un enracinement ancien dans la terre et une continuité historique du peuple palestinien. Cette période voit également les premières formes organisées de résistance du peuple Palestinien contre l'implantation sioniste et l'occupation britannique. Déjà, les soulèvements palestiniens comme la Grande Révolte de 1936-1939 expriment un rejet massif du colonialisme et un désir d'indépendance.

La création de l'État d'Israël en 1948, accompagnée de la « Nakba » - l'expulsion de plus de 700 000 Palestiniens de leurs villes et villages - marque une rupture majeure, sans toutefois interrompre la lutte de libération nationale. Dès lors, les Palestiniens, dispersés entre les territoires occupés, les camps de réfugiés et l'exil, poursuivent leur combat pour le droit à l'autodétermination, le droit au retour, la fin de l'occupation et l'établissement d'un État indépendant. La « Nakba » a morcelé le peuple palestinien en différentes communautés aux statuts juridiques et politiques fragmentés, mais animées d'une même boussole : la libération de leur terre et le retour dans leurs foyers d'origine. Les Palestiniens de 1948, devenus depuis citoyens d'Israël, vivent sous un régime d'apartheid, comme affirmé à plusieurs reprises par la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les territoires palestiniens occupés Ms. Francesca Albanese, et mènent la lutte de l'intérieur contre la colonisation et la discrimination structurelle. À Jérusalem, les Palestiniens disposent d'un statut de résidents révocable, sans droit de transmettre leurs biens immobiliers, toujours menacés d'expulsion dans le cadre du nettoyage ethnique planifié. En Cisjordanie, les Palestiniens vivent sous double domination, civile et militaire, tandis que les colonies israéliennes accaparent la majorité des terres, reléguant la population palestinienne à moins de 17 % du territoire. À Gaza, sous blocus depuis 2007, la majorité des habitants sont des réfugiés de 1948, enfermés dans une enclave

assiégée. Hors de la Palestine historique, les Palestiniens réfugiés dans les camps au Liban, en Jordanie ou en Syrie sont souvent privés de droits sociaux, économiques et politiques, et se heurtent au refus d'Israël de leur permettre un retour pourtant reconnu par les résolutions de l'ONU. L'UNRWA, agence onusienne dédiée, incarne cette reconnaissance partielle. Enfin, une diaspora issue de ces différents fragments - camps, Gaza, Cisjordanie - s'est constituée en exil, notamment en Occident, où elle continue à porter la voix du peuple palestinien en luttant pour ses droits fondamentaux : la liberté, l'autodétermination et le retour.

Depuis les accords d'Oslo (1993), une nouvelle phase s'ouvre, marquée par une gestion néolibérale de la question palestinienne sous l'égide de la communauté internationale. Ce « régime d'Oslo » tend à neutraliser la dimension coloniale de la situation et à promouvoir un discours de développement et de paix, au détriment des revendications fondamentales des Palestiniens. L'aide internationale devient un outil de dépolitisation, encourageant des ONG à adopter une posture de gestion. Parallèlement, Israël intensifie la colonisation, la fragmentation du territoire et la dépossession culturelle, notamment par la destruction d'archives et de centres de recherche palestiniens. Pourtant, ces dernières années, une critique renouvelée du régime d'Oslo et une résurgence des analyses sur le colonialisme de peuplement permettent de réaffirmer la centralité de la résistance palestinienne comme une lutte de libération contre une entreprise coloniale toujours active.

Face à cette situation et suite aux attaques du 7 octobre, l'État d'Israël a intensifié la violence contre le peuple palestinien, et en particulier sur la Bande de Gaza, se rendant coupable de crime de génocide. La Rapporteuse spéciale Albanese a soutenu que suite aux bombardements massifs depuis octobre 2023 « Israël a ainsi aboli de facto la distinction entre objectifs civils et objectifs militaires, menant à la destruction massive de quartiers entiers de Gaza. (...) Cette stratégie peut raisonnablement être interprétée comme une politique génocidaire ». D'autant plus que « cette politique a été approuvée et mise en œuvre par des hauts responsables militaires et politiques israéliens »[1]. La Rapporteuse continue en affirmant que « la nature et l’ampleur écrasante de l’assaut israélien sur Gaza et les conditions de vie destructrices qu’il a causées révèlent une intention de détruire physiquement les Palestiniens en tant que groupe », et cela représente « une preuve irréfutable de l’incitation explicite et publique à commettre un génocide »[2].

Le 26 janvier 2024, la Cour internationale de justice (CIJ), dans une décision historique, a reconnu que l'offensive militaire israélienne provoque un risque plausible de génocide de la population palestinienne à Gaza. Face à cela, la Cour a ordonné à Israël de prévenir tout acte pouvant relever du génocide et de prendre des mesures urgentes afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire à la population civile de Gaza. Les décisions de la CIJ ont un caractère obligatoire et ne peuvent être contestées ; leur application relève de la responsabilité de tous les États membres de l’ONU.

[1] « Anatomy of a Genocide », Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, A/HRC/55/73, 25 mars 2024
[2] Idem.

Fin novembre 2024, la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale (CPI) a rejeté les objections de l'État d'Israël visant à contester sa compétence et a délivré des mandats d'arrêt à l'encontre de M. Benjamin Netanyahu et de M. Yoav Gallant pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis entre le 8 octobre 2023 et au moins le 20 mai 2024(manque référence). Malgré l'existence de ces mandats d'arrêt, la France a autorisé le vol transportant le Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu à traverser son espace aérien le 2 février 2025, lors de son voyage officiel à Washington, au mépris de son obligation de coopérer avec la Cour.

## Le contexte français : Répression des associations et des mouvements de protestation

Les dissolutions de mouvements sociaux font partie d'une stratégie plus large poursuivie par le Président de la France, M. Emmanuel Macron, depuis son arrivée au pouvoir, avec 33 groupes dissous depuis 2017. Il a également élargi le cadre juridique des dissolutions administratives. Auparavant limités, depuis 1936, à « l'incitation à des manifestations armées dans les rues », les motifs permettant au Président de la République de dissoudre une association ou un groupement de fait ont été élargis par la « loi sur le séparatisme » du 24 août 2021, à «  Qui provoquent (…) à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens. » C'est de ce cadre juridique qu'il s'agit ici (article L.212-1 § 1 du code de la sécurité intérieure français).

Depuis lors, la fréquence de ces dissolutions n'a fait qu'augmenter. La dissolution significative la plus récente est celle du *Collectif Palestine Vaincra* (CPV), fondée sur les paragraphes 6° et 7° de l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure (les mêmes dispositions que celles utilisées contre Urgence Palestine, à l'exception du paragraphe 1°). De plus, la dissolution du CPV était basée uniquement sur des commentaires non modérés postés par des personnes externes à l'organisation, ce qui signifie que les autorités n'ont même pas cité les propres publications du groupe comme référence.

## Intimidation, répression et criminalisation des militants et des associations soutenant la cause palestinienne

Les premières manifestations en réponse aux crimes de guerre commis par Israël ont été interdites en France, contrairement à d'autres pays. Comme le note Amnesty International, ces interdictions étaient infondées et représentaient des atteintes graves et disproportionnées au droit de manifester[3].

Par la suite, et depuis les attentats du 7 octobre 2023, la tendance juridique et judiciaire est à la criminalisation des voix qui soutiennent la Palestine. Cette tendance a touché les travailleurs qui manifestaient dans le cadre de leur profession, les étudiants qui exprimaient leur solidarité, les députés et les mouvements de solidarité avec la Palestine dans leur ensemble. Un certain nombre de personnes ont fait l'objet d'enquêtes ou de poursuites pour «

[3] https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/10/ban-on-protests-supporting-palestinians-is-disproportionate-attack-on-the-right-to-protest-in-france/

apologie du terrorisme » — un délit pénal — alors qu'elles ne faisaient qu'exercer leur droit de critiquer l'État d'Israël[4].

Plusieurs militants d'Urgence Palestine ont vu leurs conférences interdites par des arrêtés préfectoraux[5], dont certains ont été annulés par la suite par les tribunaux administratifs français.

## Le cas d'Urgence Palestine

*Urgence Palestine* est une organisation politique fondée par des Palestiniens en exil pour lutter contre le colonialisme et l'apartheid, dans le contexte de la guerre israélienne menée contre Gaza et les territoires palestiniens occupés après le 7 octobre 2023. Depuis un an et demi, elle organisait des manifestations, des conférences, des événements culturels et des formations en collaboration avec de nombreuses associations, organisations et partis politiques.

L'annonce de la notification de la dissolution (28 avril 2025) d'une organisation fermement attachée au droit international a suscité de vives réactions de la part des principales organisations politiques et syndicales du pays. Ainsi, la Confédération générale du travail (CGT), le syndicat Solidaires, *La France Insoumise* et *Europe Écologie Les Verts* se sont fermement opposés à sa dissolution. De même, toutes les organisations de défense du peuple palestinien basées en France ont exprimé leur soutien à *Urgence Palestine*. Enfin, en quelques jours, la pétition « Contre les génocides, pour une Palestine libre : Non à la dissolution d'Urgence Palestine » a recueilli à ce jour plus de 250 000 signatures. En d'autres termes, cette annonce a été largement perçue comme une grave mesure antidémocratique et une atteinte à la liberté d'association et à la liberté d'expression.

Ces soutiens nombreux et diversifiés démontrent clairement ce que représente *Urgence Palestine*, une organisation dont les mobilisations ont toujours visé le respect la loi.

Il est tout d'abord important de rappeler qu'*Urgence Palestine* est une coalition française de solidarité avec le peuple palestinien. C'est un mouvement politique, social et culturel indépendant. Ses interventions sont multiples. Outre l'organisation de mobilisations politiques (telles que des manifestations et des boycotts), *Urgence Palestine* mène des actions telles que:

- Des conférences et des débats dans de nombreuses villes pour engager, par le dialogue et l'expertise historique, le combat pour la cause palestinienne. Il s'agit d'une priorité centrale pour *Urgence Palestine*. Fondés par des Palestiniens en exil, ses membres sont eux-mêmes des experts de leur histoire et de leur combat.
- Des événements publics promouvant les arts et la culture palestiniens. Une fois de plus, *Urgence Palestine* s'inscrit dans une volonté d'échange et de partage interculturels. Ces manifestations artistiques et culturelles se sont toujours déroulées dans des espaces pacifiques et ouverts à toutes les composantes de la société française.

[4] https://www.courrierinternational.com/article/opinion-en-france-defendre-les-palestiniens-c-est-prendre-des-risques / https://www.aa.com.tr/fr/monde/amnesty-ue-exhorte-la-france-%C3%A0-cesser-de-r%C3%A9primer-les-manifestations-de-solidarit%C3%A9-avec-la-palestine/3241955 //

[5] https://www.lyonmag.com/article/140115/lyon-la-prefecture-interdit-la-conference-de-l-avocat-franco-palestinien-salah-hamouri / https://www.larep.fr/orleans-45000/actualites/guerre-israel-hamas-la-mairie-d-orleans-annule-la-location-de-la-salle-eiffel-pour-la-conference-d-un-militant-franco-palestinien_14441102/

- L’aide humanitaire en Palestine, de manière autonome ou en partenariat avec d’autres organisations, notamment à travers certains projets. Par ailleurs, une partie des fonds collectés par *Urgence Palestine* est affectée à des opérations d’accompagnement social en France des réfugiés de Gaza, ou directement à des structures d’aide médicale à Gaza (Médecins du Monde, PalMed, Blouses Blanches pour Gaza).

De plus, il convient également de souligner que le 21 mai 2025, le gouvernement a publié un décret ministériel[6] pour geler pendant 6 mois les biens, les fonds et les ressources économiques appartenant à M. Omar ALSOUMI, , cofondateur et co-porte-parole d’Urgence Palestine, ainsi que tout compte bancaire/actif d’Urgence Palestine.

Le décret fonde la décision sur l’article L562-2 du code monétaire et financier prévoyant la possibilité pour le ministère de l’Intérieur et le ministère de l’Économie de prendre des arrêtés de gel des comptes bancaires des personnes physiques ou morales commettant ou tentant de commettre des actes de terrorisme.

L’article L562-2 stipule que :

*Le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur peuvent décider, conjointement, pour une durée de six mois, renouvelable, le gel des fonds et ressources économiques :*

> *1° Qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales, ou toute autre entité qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent ;*
>
> *2° Qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes morales ou toute autre entité elles-mêmes détenues ou contrôlées par les personnes mentionnées au 1° ou agissant sciemment pour le compte ou sur instructions de celles-ci.*

Cette affirmation est infondée tant sur le plan factuel que juridique puisque le décret de dissolution n’a pas encore été pris et qu’aucune procédure pénale ou condamnation n’a été prononcée à l’encontre d’Omar AlSoumi, ce qui s’inscrit dans la stratégie connue du gouvernement français d’utiliser abusivement l’arsenal législatif sur le terrorisme. La voix palestinienne est donc criminalisée et réduite au silence, qualifiée sans preuve de terroriste pour la seule raison qu’elle est palestinienne et qu’elle proclame son soutien à la libération du peuple palestinien conformément au droit international.

## Utilisation infondée du code de la sécurité intérieure français contre Urgence Palestine

La mesure de dissolution vise spécifiquement les paragraphes 1°, 6° et 7° de l’article L.212-1 du code de la sécurité intérieure français, en alléguant que l’organisation incite à des troubles armés, promeut la haine et encourage la commission d’actes terroristes en France ou à l’étranger.

[6] Lien vers le décret en français https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051656349

Toutes les activités d'*Urgence Palestine* sont cependant strictement alignées sur sa mission déclarée. Ces activités prennent différentes formes.

D'un point de vue méthodologique, les accusations mentionnées dans la notification du ministère de l'Intérieur sont basées sur des déclarations sorties de leur contexte et des rapports non vérifiés.

*Urgence Palestine* n'a bien sûr jamais encouragé la violence sur le sol français. Elle a cependant exprimé son soutien à des formes de résistance reconnues comme légitimes par le droit international.

Sur le fond, les allégations brouillent délibérément la frontière entre les actions des groupes armés en Palestine et les manifestations pacifiques organisées en France pour soutenir la résistance du peuple palestinien.

Il ne peut être reproché à aucune association de soutenir la résistance du peuple palestinien contre les crimes israéliens, dans la mesure où cette résistance est reconnue par le droit international. En effet, il ne fait aucun doute que les références à la « résistance palestinienne » (1er juin 2024), aux « jeunes qui se battent les armes à la main » (28 juin 2024) ou à « l'avant-garde combattante » (7 décembre 2024) renvoient clairement à des formes de résistance qui se déroulent en Palestine dans le cadre d'un conflit colonial, et non en France.

Sur ce point, les Nations unies ont clairement distingué les droits d'un État occupant de ceux d'un peuple occupé : qu'il s'agisse de la résolution 2621 XXV du 12 décembre 1970, de l'article 1§4 du premier protocole additionnel aux conventions de Genève du 8 juin 1977 ou de la résolution 37/43 de l'Assemblée générale des Nations unies du 3 décembre 1982, qui affirme le droit de résister par la « lutte armée », les termes du droit international sont sans équivoque.

En 2002, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a approuvé deux résolutions portant sur les violations des droits humains dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine, et s'opposant à la diffamation des religions. Par un vote de 40 voix pour, 5 contre et 7 abstentions, la Commission a affirmé que le peuple palestinien a le droit légitime de résister à l'occupation israélienne afin de libérer sa terre et d'exercer son droit à l'autodétermination.[7]

En outre, *Urgence Palestine* est accusée d'inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence contre des individus ou des groupes sur la base de leur « origine, sexe, orientation sexuelle, identité de genre », ou de leur appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion spécifique, ou de promouvoir des idées ou des théories qui justifient ou encouragent cette discrimination, cette haine ou cette violence. Ces allégations sont infondées et manifestement fausses.

Une fois de plus, les allégations reposent sur une confusion délibérée entre la défense des droits des Palestiniens et, comme l'indique la notification, « la haine des personnes de confession juive ». Depuis sa création, *Urgence Palestine* a clairement affirmé son opposition

[7] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/commission-adopts-measures-occupied-palestine-defamation-religions-hears

à toute forme de racisme et sa ferme condamnation de toute déclaration ou action antisémite. Aussi, Urgence Palestine accueille sans discrimination des militant.e.s de toutes les confessions y compris des personnes juives et travaille avec des organisations juives comme UFJP et TSEDEK.

Enfin, *Urgence Palestine* est accusée de se livrer, sur le territoire français ou à partir du territoire français, à des actes visant à provoquer des activités terroristes en France ou à l'étranger. Ces allégations sont également sans fondement.

Pour tenter de les soutenir, les autorités attribuent à l'association un prétendu « discours apologétique sur les attentats terroristes perpétrés par le Hamas le 7 octobre 2023 », censé encourager d'autres actes terroristes ; un prétendu « soutien à des organisations terroristes » ; et un prétendu soutien à des individus « connus pour leurs liens avec la sphère islamiste-djihadiste ».

Une fois de plus, la notification compile des déclarations d'individus qui n'appartiennent pas à *Urgence Palestine*. Par exemple, une personne appartenant à la Ligue de Jeunesse Révolutionnaire a pris la parole à propos du 7 octobre, sans aucun lien avec Urgence Palestine. Cela est reproché par le ministère intérieur, mais Urgence Palestine n'a jamais cautionné ni repris les propos exprimés et ne les a pas portés à aucun moment ; l'organisation n'est tout simplement pas concernée par ces propos. Ou encore, il y a eu des références à des publications isolées et sorties de leur contexte, certaines datant d'avant la création d'Urgence Palestine.

Sur le fond, le ***Conseil d'État*** **français a clairement jugé, le 20 février 2025, qu'une série de déclarations sur les révolutionnaires palestiniens armés ne suffisait pas à justifier la dissolution d'une organisation au titre de l'article L.212-1 du code de la sécurité intérieure**.

# Partie 2 - Violations des droits à la liberté d'expression et d'association

## 1 — Sur la violation de la liberté d'opinion et d'expression

**<u>En droit national</u>**

La liberté d'expression est protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, un texte qui fait partie du droit constitutionnel :

> *« La libre communication des idées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme. Tout citoyen peut donc parler, écrire et publier librement, sauf à abuser de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »*

**<u>En droit régional</u>**

En vertu de l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

> *« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières ».*

Selon l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression ne peut faire l'objet d'ingérences que si celles-ci sont nécessaires et strictement proportionnées. La liberté d'expression s'applique non seulement aux « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes**<u>, mais aussi à celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population</u>**. (CEDH, AFFAIRE HANDYSIDE c. ROYAUME-UNI, 07/12/1976, §49)

Plus précisément, dans son arrêt BALDASSI c. France (Requête n° 15271/16 et 6 autres), elle développe un raisonnement précis lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu :

> *« 77. En d'autres termes, le juge interne n'a pas établi qu'au regard des circonstances de l'espèce, la condamnation des requérants en raison de l'appel au boycott de produits en provenance d'Israël qu'ils ont lancé était nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre le but légitime poursuivi, à savoir la protection des droits d'autrui, au sens du second paragraphe de l'article 10.*
>
> *78. Une motivation circonstanciée était pourtant d'autant plus essentielle en l'espèce qu'on se trouve dans un cas où l'article 10 de la Convention exige un niveau élevé de protection du droit à la liberté d'expression.* ***<u>En effet, d'une part, les actions et les propos reprochés aux requérants concernaient un sujet d'intérêt général, celui du respect du droit international public par l'État d'Israël et de la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupé</u>****s, et s'inscrivaient dans un débat contemporain, ouvert en France comme dans toute la communauté internationale. D'autre part, ces actions et ces propos relevaient de l'expression politique et militante (voir, par exemple, Mamère c. France, no 12697/03, § 20, CEDH 2006 XIII). La Cour a souligné à de nombreuses reprises que l'article 10 § 2 ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général.*

La Cour a souligné que le discours politique, par sa nature même, peut être source de controverse et présenter une certaine virulence. Cela ne lui retire pas pour autant son importance dans le débat public, tant qu'il ne franchit pas certaines limites en incitant à la violence, à la haine ou à l'intolérance. Ce constat vaut également pour les appels au boycott, comme l'ont relevé tant le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction dans un rapport de septembre 2019, que certaines organisations de défense des droits de l'homme dans leurs observations en tant que tierces intervenantes dans cette affaire.

**Par ailleurs, la protection de la liberté d'expression doit être abordée avec d'autant plus de vigilance qu'elle porte sur un sujet d'intérêt général et qu'elle concerne l'expression**

**politique et militante. Le droit à la critique ne peut s'apprécier indépendamment du sujet et du caractère documenté et étayé des propos.**

Dans l'arrêt Baldassi et autres c. France (15 271/16 et six autres) du 11 juin 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment rappelé en quoi consiste la critique de l'État israélien :

> *« 61. Les principes généraux à suivre pour déterminer si une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression est « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour. (…)*
>
> *i.* ***La liberté d'expression*** *constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle* ***vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent*** *: ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10,* ***elle est assortie d'exceptions qui sont toutefois d'interprétation restrictive, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante****.*
>
> *ii.* ***L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un besoin social impérieux****. Les Hautes Parties contractantes jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression.*
>
> *iii. La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux autorités nationales compétentes, mais il lui incombe de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir d'appréciation de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants. Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents.*
>
> *62. À cela il faut ajouter qu'outre la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 protège aussi leur mode d'expression (voir, par exemple, Lehideux et Isorni c. France, 23 septembre 1998, § 52, Recueil des arrêts et décisions 1998-VII, Palomo Sánchez et autres c. Espagne [GC], nos 28955/06 et 3 autres, § 53, CEDH 2011, Gillberg c. Suède [GC], no 41723/06, § 82, 3 avril 2012, et Bédat c. Suisse*

*[GC], no 56925/08, § 58, 29 mars 2016, ainsi que les références qui y sont indiquées). »*

En outre, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée contre les restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours et du débat politiques. (v. not., CEDH, 11 avril 2006, Brasilier c. France, n° 71343/01, § 41). En matière de terrorisme, elle préconise qu'*« un juste équilibre [soit] respecté entre le droit fondamental d'un individu à la liberté d'expression et le droit légitime d'une société démocratique de se protéger contre les agissements d'organisations terroristes »* (CEDH 2 octobre 2008, n° 36109/03, Leroy c. France, § 36-43 ; CEDH, 23 juin 2022, n° 28000/19, Rouillan c. France, § 58-67), non pas dans l'abstrait, mais en fonction des « faits de l'espèce ». (V. not., CEDH, GC, 15 octobre 2015, n° 27510/08, Perinçek c. Suisse, § 226). En particulier, la Cour européenne a jugé que, sous réserve d'un *« danger clair et imminent de nature à justifier l'ingérence en cause »*, le seul fait d'utiliser un terme exprimant le respect pour un terroriste ne pouvait justifier une condamnation pour apologie, en l'absence de soutien à ses actes et d'incitation à recourir à la violence (CEDH, 1er octobre 2013, Yalçinkaya et a. c. Turquie, n° 25764/09, §§ 35, 36).

**<u>Jurisprudence nationale</u>**

À cet égard, les juridictions nationales ont développé une jurisprudence relative au délit de provocation prévu et réprimé par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881. Il est donc constant que des propos virulents ne suffisent pas à constituer un tel délit :

- *« Le délit de provocation à la discrimination raciale n'est pas caractérisé lorsque les propos incriminés, alors même que leur formulation peut légitimement heurter ceux qu'ils visent, ne contiennent néanmoins aucun appel ni aucune exhortation à la discrimination, à la haine ou à la violence* » (Crim. 8 nov. 2011, no 09-88.007) ;

- La jurisprudence exige également que les propos visent une communauté dans son ensemble : « *Il n'est pas établi que le prévenu, qui mettait en vente dans un commerce des tee-shirts portant la mention «J'baiserai la France jusqu'à ce qu'elle m'aime», entendait viser, par ses écrits ou ses imprimés, les Français en tant que groupe constitutif d'une nation* » (Crim. 1er mars 2011, n°10-83.267) ;

- De même, les juges font la différence entre la critique de la politique d'un État et l'incitation à la haine ou à la violence. (Cour de Cassation, Crim, 17 octobre 2023, n° 22-83.197).

En d'autres termes, assimiler la critique du régime politique israélien par le collectif à une incitation à la haine et à la violence contre la communauté juive est une grave violation de la liberté d'expression.

**Déviation des normes sur le terrorisme**

Dans le même ordre d'idées, l'examen des débats parlementaires qui ont précédé le transfert du délit d'apologie du terrorisme dans le Code pénal apporte un éclairage utile sur l'interprétation qu'il convient de donner au 7° de l'article L.212-1 du CSI. En ce sens, le transfert visait à :

> *«améliorer l'efficacité de la répression de la propagande terroriste, en permettant que ces actes soient soumis aux règles de procédure de droit commun et à certaines des règles prévues en matière de terrorisme,* ***en considération du fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce de réprimer des abus de la liberté d'expression****, mais de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine des actes terroristes, en tirant les conséquences juridiques de ce phénomène nouveau que représente l'intégration, par les groupes terroristes, de l'action médiatique dans leur stratégie globale. »*
>
> (Étude d'impact du projet de loi p. 45, cité dans le rapport n° 2173 de l'Assemblée nationale par M. Pietrasanta, traduction et soulignement effectués par nos soins).

**Ces débats montrent que l'objectif de la loi était de sanctionner des comportements objectivement liés à des activités terroristes et non de restreindre le débat public.**

**Il découle des exigences constitutionnelles et conventionnelles que lorsqu'une déclaration, même apologétique, s'inscrit dans le cadre d'un débat d'intérêt général ou d'une controverse politique, son incrimination ne peut être que strictement nécessaire et proportionnée à l'objectif de lutte contre le terrorisme.**

Dans le même sens, en avril 2024, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a dénoncé les termes de la circulaire du 10 octobre 2023 et les poursuites et condamnations qui s'en sont suivies dans une lettre ouverte au ministre de la Justice :

> *« Au regard de certains propos relayés par la presse qui ont pu donner lieu à des convocations au commissariat, parfois même à des poursuites et des condamnations, il semble que cette circulaire a pu engendrer une confusion entre l'approbation, l'éloge d'un crime et/ou des criminels, et des prises de position relatives au contexte dans lequel ils ont été commis.* ***Ces derniers s'inscrivent dans un débat d'idée et devraient par conséquent pouvoir bénéficier de la liberté d'expression****. Le Proche Orient est un théâtre de conflits et de tensions depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, tensions qui ont toujours trouvé un large écho dans le monde, y compris en France. Les événements qui ont jalonné l'histoire de la région, les responsabilités respectives des parties engagées dans le conflit israélo-palestinien, donnent lieu à des points de vue souvent divergents****. À titre d'illustration, si le Hamas est considéré comme un groupe terroriste par l'Union européenne, comme le rappelle la circulaire, d'autres pays tels que le Royaume-Uni ne considère comme terroriste que la branche armée du groupe. Il ne revient pas aux autorités judiciaires d'intervenir dans ces débats en qualifiant d'apologie du terrorisme toute mise en perspective historique des attentats du 7 octobre dusse-t-elle choquer certains****. »* [8]

[8] https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2024-04/Lettre%20PSDT%20Apologie%2027.03.24.pdf

Le président de la CNCDH a demandé au ministère de la Justice d'adopter une nouvelle circulaire précisant les points suivants :

*« deux principes fondamentaux garants de la liberté d'expression. D'une part la loi pénale est d'interprétation stricte : or, en toute rigueur, expliquer ou rendre compte du contexte d'un drame n'est pas l'approuver. D'autre part, et conformément à une jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à part l'éloge d'actes terroristes, la liberté d'expression vaut pour les idées qui 'heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population' »* [9]

**<u>En droit international</u>**

Selon l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

> *« Toute personne a le droit de ne pas être inquiétée pour ses opinions.*
>
> *2. Tout individu a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. »*

Le 7 novembre 2024, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est inquiété du fait que « *depuis les attaques du Hamas du 7 octobre 2023, nombre de responsables politiques, syndicaux ou associatifs ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour apologie de terrorisme, délit prévu par l'article 421-2-5 du Code pénal qui réprime le fait de provoquer directement des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes, alors que, selon les informations reçues, ces personnes n'auraient fait que rappeler le contexte dans lequel les attaques avaient été commises. » et a recommandé à la France de « a) <u>Réexaminer l'article 421-2-5 du Code pénal qui réprime l'apologie des actes de terrorisme afin de s'assurer qu'il ne peut pas être invoqué de façon abusive pour restreindre indûment la liberté d'expression d'autrui</u> »*. Le Comité a recommandé à la France de *<u>« (a) revoir l'article 421-2-5 du Code pénal, qui réprime l'apologie des actes de terrorisme, afin de s'assurer qu'il ne puisse pas être détourné pour restreindre indûment la liberté d'expression »</u>* (Observations finales sur le sixième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/6, §§38-39, 3 décembre 2024).[10]

En d'autres termes, il est clair que la notification de dissolution impute au collectif, de manière particulièrement vague, de prétendues déclarations « apologétiques ». Or, **Urgence Palestine** a été fondée après le 7 octobre 2023, en réponse à la violence brutale de la guerre coloniale. En tout état de cause, et conformément à la jurisprudence précitée, la notification de dissolution révèle en réalité des positions politiques qui relèvent d'un débat d'intérêt général. En conséquence, la mesure de dissolution constitue une violation grave de la liberté d'expression.

[9] *Ibid*.

[10] https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FFRA%2FCO%2F6&Lang=en

## 2— Sur la violation de la liberté de réunion pacifique et d'association

**En droit national**

La liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu du premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie de l'ensemble des lois constitutionnelles. (Conseil Constitutionnel, 16 juillet 1971, n° 71-44 DC).

**En droit régional**

En vertu de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

> *« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts. »*

Selon l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme :

> *1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*
>
> *2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »*

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné à plusieurs reprises l'État pour violation de la liberté d'association : CEDH 2 oct. 2014, ADEFDROMIL c/France, n° 32191/09 et Matelly c/France, n° 10609/10. Elle rappelle la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association. En outre, la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et la manière dont les autorités l'appliquent en pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays en question. (Gorzelik et autres c. Pologne [GC], § 88 ; Sidiropoulos et autres c. Grèce, § 40).

La CEDH considère donc que « *la dissolution d'une association constitue une mesure extrêmement sévère, entraînant des conséquences importantes pour ses membres et ne peut être tolérée que dans des circonstances très sérieuses* »[11]. S'agissant de la dissolution d'une association de droit turque de soutien aux familles de condamnés, la CEDH a considéré qu'en n'établissant pas l'existence de raisons impérieuses susceptibles de justifier la mesure de dissolution de l'association, les autorités nationales ne s'étaient pas acquittées de leur

[11] CEDH 21 juill. 2020, n°59835/10 : *JA 2020, n° 625, p. 12, obs. Delpech*

obligation de fournir une justification adéquate à cette mesure qui portait atteinte à la substance même de la liberté d'association. En conséquence, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que l'ingérence alléguée était « *nécessaire dans une société démocratique* ». (CEDH 21 juill. 2020, no 59835/10 : JA 2020, no 625, p. 12, obs. Delpech).

**<u>En droit international</u>**

Le droit à la liberté de réunion pacifique est reconnu à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) :

> *« Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».*

*Dans son rapport de mission en France (2018), la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste souligne que « l'incrimination du délit d''apologie du terrorisme' est lourde de conséquences sur le droit à la liberté d'expression. (...) la définition de ce délit vise un éventail d'opinions et d'acteurs qui est à ce point large et ouvert qu'elle est l'illustration d'une restriction injustifiée à la liberté d'expression, telle que celle-ci est protégée par le droit international des droits de l'homme »*[12]*. Dès lors, elle « constate avec une vive préoccupation qu'en France, les mesures administratives de lutte contre le terrorisme ont pour effet conjugué de conférer à la réglementation des libertés individuelles un caractère excessivement prudentiel et presque pénal, ce qui risque de bousculer sérieusement l'équilibre général des libertés et des droits. Elle recommande instamment que le pouvoir judiciaire joue pleinement son rôle a priori et que les activités de supervision visant à déterminer la nécessité, la proportionnalité et la légalité de ces mesures soient constamment examinées et systématisées. » (§ 60)*

**<u>Dissolution des associations et des groupements de *fait*</u>**

Dans ses conclusions sur les arrêts du Conseil d'État du 9 novembre 2023, « Les Soulèvements de la Terre et autres » (n°s 476384, 459704, 460457, 464412), M. Laurent Domingo, rapporteur public, critique le réflexe de la dissolution : « *Il convient de rappeler que la dissolution d'une association ou d'un groupement de fait est par nature un acte grave et ne peut être un acte anodin, surtout lorsque la dissolution est prononcée par voie administrative* ».

Enfin, la liberté d'association a été promue au rang des principes fondamentaux reconnus par la loi de la République française depuis une décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. Une association peut être définie comme un groupe de personnes qui partagent les mêmes valeurs ou idéaux et décident de poursuivre des objectifs communs. La liberté

[12]Cf. A/HRC/40/52/Add.4, 8 mai 2019, § 29, https://docs.un.org/fr/A/HRC/40/52/Add.4

d'association implique la liberté de créer une association ou d'adhérer à une association existante. L'association doit également pouvoir choisir ses membres. [13]

Il n'est pas contesté que tous ces droits sont transposables aux membres d'un groupement de *fait.* En l'espèce, *Urgence Palestine* est un groupement qui compte plus de vingt sections locales et des centaines de membres. C'est la seule organisation dirigée par des Palestiniens et qui se caractérise par la multiplicité de ses modes d'action. Ainsi, la dissolution d'*Urgence Palestine* constitue une violation grave des principes susmentionnés et une atteinte significative à la liberté d'association.

## Partie 3 — Demandes et recommandations

Au regard de ce qui précède, nous dénonçons la dissolution de l'association Urgence Palestine comme étant motivée par des considérations politiques, visant à restreindre la liberté d'exprimer des opinions qui participent pleinement du débat public légitime. Dans le contexte particulièrement grave de la situation à Gaza, de telles prises de position, ainsi que les manifestations de solidarité qu'elles engendrent, revêtent une importance d'autant plus cruciale, alors même que se poursuivent des violations du droit international et que la crise humanitaire ne cesse de s'aggraver.

Cette décision constitue une atteinte grave à la liberté d'expression, ainsi qu'aux libertés d'association et de réunion pacifique, toutes trois garanties par le droit international.

En conséquence, nous sollicitons l'intervention des Rapporteurs spéciaux auprès des autorités françaises, afin que ces dernières prennent des mesures pour :

- Arrêter immédiatement et sans condition le processus de dissolution du collectif ***Urgence Palestine.***
- Respecter ses engagements internationaux et nationaux en matière de droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
- Arrêter la répression contre les collectifs, les associations qui informent, critiquent et se mobilisent sur les crimes que commet l'État israélien.
- Reconnaître l'État de Palestine et se conformer au droit international, comme l'a indiqué la CIJ dans son avis consultatif du 19 juillet 2024[14].

---

[13] Droit des libertés fondamentales. 8e édition, Droit public, Science politique, 8 e éd. 2021

[14] *279. En outre, la Cour considère que, compte tenu du caractère et de l'importance des droits et obligations en cause, tous les États ont l'obligation de ne pas reconnaître comme légale la situation résultant de la présence illégale d'Israël dans le territoire palestinien occupé. Ils sont également tenus de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par la présence illégale d'Israël dans le territoire palestinien occupé. Il appartient à tous les États, dans le respect de la Charte des Nations unies et du droit international, de veiller à ce qu'il soit mis fin à toute entrave résultant de la présence illégale d'Israël dans le territoire palestinien occupé à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination. En outre, tous les États parties à la quatrième convention de Genève ont l'obligation, dans le respect de la charte des Nations unies et du droit international, de veiller à ce qu'Israël se conforme au droit humanitaire international tel qu'il est énoncé dans cette convention.*