

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**



---

## Avis du Défenseur des droits n° 13-02

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 24 janvier 2013,

par la Commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la suppression de la discrimination dans les délais de prescription prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881.

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Madame la Rapporteuse,  
Mesdames et Messieurs les sénateurs,  
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie de m'avoir invité à cette audition.

Inscrite dans la Constitution, l'institution du Défenseur des droits est chargée par la loi organique de quatre missions :

- les relations entre les citoyens et les services publics ;
- la défense de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ;
- la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- et la déontologie de la sécurité.

La mission de la lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité est pleinement concernée par la proposition de loi que vous examinez aujourd'hui dans la mesure où elle vise à aligner les délais de prescription prévus par la loi sur la liberté de la presse en matière de :

- provocations commises en public à la haine, violence ou discrimination ;
- diffamations à raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion ou encore du sexe, de l'orientation ou identité sexuelle ou du handicap ;
- injures publiques à raison des mêmes motifs.

C'est donc dans le champ de ce domaine de compétence que je vais vous présenter les réflexions de notre institution.

Ces réflexions procèdent, conformément à la loi organique du 19 mars 2011,

- non seulement de la prérogative dont dispose le Défenseur des droits de recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires, conformément à l'article 32 de la loi organique, et que j'ai exercé, en l'espèce, dès novembre 2011 à l'égard du Ministre de la Culture et de la Communication et tout récemment auprès du Président du Sénat ;
- mais également de la faculté d'être consulté par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou, comme j'ai plaisir à le faire ce soir devant vous, par le Président du Sénat sur toute question relevant du champ de compétence du Défenseur des droits.

Je vous présenterai notre analyse dans un premier temps, sous l'angle des discriminations et des inégalités.

Dans un second temps, sous l'angle de sa divergence par rapport :

- au droit communautaire qui s'impose à la France en matière de lutte contre les discriminations
- aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi ;
- au principe d'intelligibilité de la loi.

Je précise tout de suite, pour cette deuxième partie de mon exposé, que je n'entends pas me livrer devant vous à une exégèse de la loi sur la liberté de la presse, mais davantage mettre en évidence les contractions, divergences ou incohérences de ce texte de loi susceptibles de générer de nouvelles inégalités et discriminations.

## PROPOS LIMINAIRES

Tout d'abord, permettez-moi, de vous apporter un bref éclairage sur les cas de diffamation et de provocation dont le Défenseur des droits a à connaître à raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion ou encore du sexe, de l'orientation ou identité sexuelle ou, enfin, du handicap.

### S'agissant, très concrètement, du volume et des typologies de saisine du DDD :

Nous sommes assez peu saisis de réclamations dénonçant des provocations à la discrimination et encore plus exceptionnellement de diffamations commises à raison d'un critère prohibé.

A titre d'exemple, nous avons reçu l'année dernière cinq saisines concernant exclusivement des provocations à la discrimination. L'essentiel d'entre elles portent sur des provocations à la discrimination à raison de l'origine, la race ou la religion ; une seule a trait à une provocation à la discrimination à l'égard des homosexuels.

A ce jour, mes services n'ont jamais reçu de saisine où le réclamant se plaint d'une discrimination ou d'une inégalité devant la loi résultant de l'hétérogénéité des délais de prescription de l'action pénale prévue par la loi sur la liberté de la presse. On pourrait arithmétiquement s'en satisfaire !

Toutefois, il me semble que cette vacuité, tout comme le faible volume de saisines en matière de provocations ou de diffamations discriminatoires, que je viens d'évoquer, est plus certainement le résultat d'une méconnaissance de la loi que révélatrice d'une véritable réalité.

Comme vous le savez, s'agissant des injures publiques ou privées, la loi organique de mars 2011 ne permet pas aujourd'hui à notre institution d'instruire de telles réclamations. Mes services retransmettent donc systématiquement au Parquet les saisines qui me sont adressées en la matière.<sup>1</sup>

J'en viens maintenant à l'examen de la loi sur la liberté de la presse dans la version actuelle à la lumière de la mission de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité des droits.

---

<sup>1</sup> Pour votre information, 5 réclamations relatives à des cas d'injure et de diffamation ont été réadressées au Parquet en 2012

## I - S'AGISSANT DE LA DISCRIMINATION CREEE PAR LA LOI SUR LA LIBERTE DE LA PRESSE

Comme je m'en étais ouvert au Ministre de la Culture et de la Communication et au Garde des sceaux, dès novembre 2011, la loi sur la liberté de la presse dans sa rédaction actuelle introduit une discrimination résultant de l'hétérogénéité des délais de prescription de l'action pénale qu'elle prévoit.

La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 réformant la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 a, en effet, porté à un an le délai de prescription des infractions à raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion de la victime (qu'il s'agisse d'une provocation à la discrimination, d'une diffamation ou d'une injure à caractère public).

En revanche, la prescription pour introduire des poursuites pénales à la suite d'une infraction commise à raison du sexe, de l'orientation ou identité sexuelle ou encore du handicap de la victime (qu'il s'agisse d'une discrimination, d'une diffamation ou d'une injure commise en public) est toujours enfermée dans le régime « normal », mais particulièrement court de 3 mois en matière d'infraction de presse<sup>2</sup>.

Le respect des principes fondamentaux et singulièrement ceux de l'égalité et de la non discrimination, justifie que soit réformée cette construction juridique qui opère une différence de traitement selon la nature des discriminations.

Il est, en effet, ni justifiable, ni admissible, d'accorder une protection moindre aux victimes d'homophobie ou transphobie, d'handiphobie ou de sexisme qu'aux victimes d'infractions sur d'autres critères.

De surplus, cette prescription différenciée des délais de saisine du juge pénal en la matière doit nous interroger sur l'effectivité de la loi ou à tout le moins sur son efficacité opérationnelle pour des femmes ou des hommes victimes de provocations ou diffamations sexistes, homophobes, transphobes, ou handiphobes. En effet, le délai court de 3 mois aboutit le plus souvent dans les faits à un délai « *achevé à peine commencé* » générant un sentiment d'injustice chez les victimes et d'impunité chez les agresseurs ou contrevenants d'autant plus que ces délais se multiplient sur internet et les réseaux sociaux.

---

<sup>2</sup> à compter du jour où les écrits ou propos ont été proférés ou diffusés

## **II – S’AGISSANT DE LA DIVERGENCE PAR RAPPORT AU DROIT COMMUNAUTAIRE ET CONSTITUTIONNEL ET L’INTELLIGIBILITE DE LA LOI SUR LA LIBERTE DE LA PRESSE**

Sur le plan juridique et plus particulièrement de la hiérarchie des normes, la différenciation qu’opère la loi sur la liberté de la presse en matière de délai de prescription pour saisir le juge pénal est non seulement **contraire au droit communautaire** (qui place sur un même pied tous les types de discrimination) mais également à **nos principes constitutionnels** dans la mesure où l’on aboutit ici à une **rupture d’égalité du citoyen devant la loi et dans l’accès à la justice.**

Cette discrimination opérée en matière de délai de prescription pour agir auprès du juge pénal introduit au sein même de la loi sur la liberté de la presse une incohérence mettant en cause l’économie générale du texte ou, à tout le moins, sa lisibilité.

En effet, cette loi modifiée, notamment, par les lois n°2004-1486 du 30 décembre 2004 et 2012-954 du 6 août 2012, tout en consacrant la liberté de la presse et la liberté d’expression, incrimine les propos ou écrits diffamatoires, injurieux ou discriminatoires.

Elle sanctionne d’une même peine (un an d’emprisonnement ou 45 000 euros d’amende) les provocations commises en public à la haine, violence ou discrimination ainsi que les diffamations commises également en public à raison de l’origine, l’ethnie, la nation, la race ou la religion ou encore du sexe, de l’orientation ou identité sexuelle ou du handicap.

Parallèlement, les injures publiques à raison des mêmes motifs sont passibles de 6 mois d’emprisonnement ou 22 500 euros d’amende. Ainsi, si elles varient en fonction de la nature des infractions commises pour respecter l’échelle des peines et des sanctions, les peines encourues sont désormais alignées quel que soit le motif (origine, ethnie, nation, race, religion d’une part, orientation ou identité sexuelle et handicap, d’autre part) à l’instar du régime commun qui existe en matière de discrimination.

A partir de ce constat et des discriminations qu’elle légalisait, j’ai donc demandé, fin 2011, un alignement à un an de tous les délais de prescriptions relatifs aux propos ou écrits diffamatoires, injurieux ou discriminatoires quel qu’en soit le motif.

On observera, au passage, qu'un projet de loi en date du 23 janvier 2004 relatif à la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe proposait déjà de fixer à un an les délais de prescription pour les infractions commises à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle. Ce projet avait obtenu un avis favorable du Conseil d'Etat, mais, n'avait pas été repris en ces termes dans la loi du 30 décembre 2004 portant modification de la loi sur la liberté de la presse de 1881.

Le ministre de la culture et de la communication par lettre en date du 05 décembre 2011 avait accueilli favorablement ma recommandation.

Elle a ensuite été reprise dans la proposition de loi, déposée, notamment, par Madame la députée Catherine Quéré, relative à la suppression de la discrimination dans les délais de prescription prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881. Cette proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée Nationale le 22 novembre 2011.

Elle a été transmise au Sénat et fait aujourd'hui l'objet de votre examen.

## **CONCLUSION**

Permettez-moi, pour conclure, d'exprimer en ma qualité de Défenseur des droits le souhait que vous réformiez la loi sur la liberté de la presse pour mettre, au plus vite, un terme à la discrimination résultant de l'hétérogénéité des délais de prescription de l'action pénale.

Cette réforme si vous la votez à votre tour, permettrait de replacer sur un même pied d'égalité, et quel que soit le motif, l'intérêt de toutes les victimes de provocations, diffamations ou injures à raison de l'un des critères de discrimination fixés par la loi ; elle garantirait une sécurité juridique vis-à-vis du droit communautaire et de nos principes constitutionnels et rétablirait l'égalité de ces victimes dans l'accès à la justice.