

CRI(2021)28

**RECOMMANDATION
DE POLITIQUE GÉNÉRALE N° 9 DE L'ECRI
(RÉVISÉE)**

**SUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE
L'ANTISÉMITISME**

ADOPTÉE LE 1^{ER} JUILLET 2021

Strasbourg, le 14 septembre 2021

Publication de la
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
Conseil de l'Europe - 2021
Strasbourg

I. Préambule

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance,

Vu la Déclaration universelle des droits de l'homme ;

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier son article 14 ;

Vu le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui pose une interdiction générale de la discrimination ;

Vu le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ;

Vu la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de justice de l'Union européenne et des juridictions nationales sur l'incitation à l'antisémitisme et au discours de haine, y compris la négation de l'Holocauste (aussi appelée Shoah), sa distorsion, sa minimisation, son approbation et sa justification, tel le rejet du blâme sur les victimes ;

Rappelant ses Recommandations de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, n° 2 (révisée) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par internet, n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, et n° 15 sur la lutte contre le discours de haine ;

Vu les Résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 2106 (2016) sur l'engagement renouvelé dans le combat contre l'antisémitisme en Europe et 2309 (2019) sur la conservation du patrimoine culturel juif ;

Vu la Résolution du Parlement européen du 1er juin 2017 sur la lutte contre l'antisémitisme, la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, la Déclaration 15213/18 du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre l'antisémitisme et la mise en place d'une approche commune en matière de sécurité afin de mieux protéger les communautés et institutions juives en Europe, la Déclaration 13637/20 du Conseil de l'Union européenne sur l'intégration de la lutte contre l'antisémitisme dans tous les domaines d'action, et les travaux consacrés par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à la lutte contre l'antisémitisme ;

Rappelant la Conférence de l'OSCE de Berlin en 2004 sur l'antisémitisme, les conclusions de la présidence suisse de l'OSCE des 12 et 13 novembre 2014, formulées dans le sillage du 10e anniversaire de la Conférence de Berlin sur l'antisémitisme, et la Déclaration de l'OSCE de Bâle de 2014 sur le renforcement des efforts de lutte contre l'antisémitisme ;

Prenant acte du rapport sur l'antisémitisme du 20 septembre 2019 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction ;

Prenant acte de la Résolution 61/255 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2007, du Plan d'action des Nations Unies de 2015 pour la prévention de l'extrémisme violent, du Plan d'action des Nations Unies de 2019 pour la protection des sites religieux, et de la Stratégie et du Plan d'action des Nations Unies de mai 2019 pour la lutte contre les discours de haine ;

Rappelant les travaux de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), en particulier la Déclaration de 2000 du Forum international de Stockholm sur l'Holocauste, la définition pratique de 2013 de la négation et de la distorsion de l'Holocauste, la définition opérationnelle de 2016 de l'antisémitisme et l'avis de 2020 de l'ECRI sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA;¹

Rappelant le document d'orientation de l'UNESCO et de l'OSCE/BIDDH de 2018 et intitulé « Prévenir l'antisémitisme par l'éducation : Lignes directrices à l'intention des décideurs politiques » ;

Vu la désignation, dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, de coordinateurs ou de conseillers nationaux consacrés à la lutte contre l'antisémitisme, ainsi que la désignation d'un représentant spécial, d'un coordinateur ou d'un référent en la matière au sein du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'OSCE et des Nations Unies ;

Rappelant les principes formulés dans les instruments d'autoréglementation des partis politiques ;

Rappelant que l'histoire de l'Europe lui confère un devoir de mémoire, de vigilance et de lutte contre toutes les manifestations de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance ;

Rendant hommage à la mémoire des victimes de la persécution systématique et de l'extermination des Juifs au cours de l'Holocauste, ainsi qu'à celle des autres victimes des politiques de persécution et d'extermination racistes et homophobes de la seconde guerre mondiale ;

Rendant hommage aux victimes juives des massacres et des persécutions systématiques commis sous des régimes totalitaires après la seconde guerre mondiale ainsi qu'aux autres victimes de ces politiques ;

Soulignant à cet égard que le Conseil de l'Europe a précisément été créé pour défendre et promouvoir des valeurs communes et justes, en particulier la protection et la promotion des droits humains, valeurs sur lesquelles l'Europe s'est reconstruite après les atrocités de la seconde guerre mondiale ;

Rappelant que la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance fait partie intégrante de la protection et de la promotion des droits humains dans le cadre desquels elle puise sa source ;

Profondément convaincue que la lutte contre l'antisémitisme, tout en appelant des mesures qui tiennent compte de sa spécificité, fait intrinsèquement partie intégrante de la lutte contre le racisme et l'intolérance ;

Notant que la haine et la persécution des personnes juives ont perduré pendant des siècles à travers l'Europe ;

¹ Voir annexe 1 (avis de l'ECRI de 2020), annexe 2 (définition opérationnelle de l'IHRA de l'antisémitisme, 2016).

Observant la montée de l'antisémitisme dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, et soulignant que cette montée se caractérise également par des formes contemporaines d'antisémitisme et par la propagation de la haine antisémite en ligne ;

Constatant avec préoccupation la montée tendancielle des atteintes à caractère antisémite et basées sur le genre auxquelles sont en butte des femmes, notamment lorsqu'elles ont des activités publiques ou se définissent comme juives orthodoxes ;

Observant que les attaques terroristes et autres formes de violence contre des Juifs et des institutions juives se sont considérablement aggravées depuis la publication initiale de la Recommandation de politique générale no 9 de l'ECRI en 2004, qu'elles prennent naissance dans diverses idéologies et diverses sphères politiques et religieuses, et qu'il incombe aux gouvernements d'assurer la sécurité de tous les membres de leurs populations, sans discrimination aucune;

Constatant que ces manifestations ont aussi accompagné de près les évolutions du monde contemporain, telles que la situation au Moyen-Orient ;

Soulignant que ces manifestations ne sont pas exclusivement le fait de groupes extrémistes, mais qu'elles sont souvent répandues dans la population, y compris dans les écoles, et perçues comme se banalisant de plus en plus ;

Observant l'utilisation fréquente de symboles de l'époque nazie et de références à l'Holocauste dans les manifestations actuelles de l'antisémitisme ;

Soulignant que ces manifestations trouvent leur origine dans divers groupes sociaux et idéologiques et divers secteurs de la société ;

Notant que l'internet est utilisé de manière croissante comme un instrument de propagation de l'antisémitisme et que les réseaux sociaux n'ont pas réussi à prendre des mesures efficaces visant à empêcher cet usage abusif et dangereux de leurs plateformes ;

Constatant que, dans certaines sociétés européennes, les victimes du racisme et de l'exclusion peuvent parfois devenir elles-mêmes auteurs d'actes antisémites ;

Constatant que, dans un certain nombre de pays, l'antisémitisme, y compris sous ses formes contemporaines, continue d'être encouragé, ouvertement ou de façon codée, par certains partis et dirigeants politiques, parmi lesquels figurent non seulement des partis extrémistes, mais également certains partis traditionnels ;

Notant que l'image de la population juive que se font les personnalités politiques et le reste de la population présente parfois des connotations antisémites involontaires, ce qui souligne le danger d'une large diffusion de ces idées ;

Convaincue qu'une réponse adéquate à de tels phénomènes ne peut être trouvée que par les efforts conjugués de tous les acteurs concernés des sociétés européennes, y compris les représentants des diverses communautés, les responsables religieux, les organisations de la société civile et autres institutions clés, notamment celles qui ont été établies dans les secteurs de l'éducation et de la culture et dans le domaine politique ;

Soulignant que les efforts de lutte contre l'antisémitisme passent par l'application pleine et effective, à tous les auteurs et au profit de toutes les victimes, des dispositions juridiques visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale, et que les dispositions visant à la lutte contre l'incitation à la haine et à la violence racistes, ainsi qu'à la discrimination raciale, revêtent une importance particulière à cet égard ;

Convaincue en outre que ces efforts doivent s'étendre à la promotion du dialogue et de la coopération entre les diverses composantes de la société au niveau local et national, y compris le dialogue et la coopération entre communautés culturelles, ethniques et religieuses ;

Mettant fortement l'accent sur le rôle de l'éducation, et en particulier de l'enseignement portant sur l'Holocauste, dans la promotion de la tolérance et du respect des droits humains et, par là même, dans la lutte contre l'antisémitisme ;

Soulignant que les gouvernements doivent lutter en amont contre l'antisémitisme par le biais de l'éducation, faire en sorte que les systèmes éducatifs renforcent la résistance des élèves et des étudiants face à l'antisémitisme et les autres formes de préjugés, et répondre efficacement aux actes d'antisémitisme en milieu scolaire ou universitaire ;

Décide d'actualiser sa Recommandation de politique générale no 9 sur la lutte contre l'antisémitisme en conformité avec sa Feuille de route vers l'égalité effective rédigée à l'occasion de son 25e anniversaire.

II. Historique et contexte

Observations générales

1. L'ECRI a pour mission de prévenir les manifestations publiques d'antisémitisme et de lutter contre elles, et c'est ce qu'elle se propose de faire dans la présente recommandation de politique générale (RPG). Il importe de souligner à ce propos que si les RPG s'adressent aux autorités nationales des États membres du Conseil de l'Europe, la lutte contre l'antisémitisme et sa prévention doivent être comprises comme relevant de la responsabilité de tous les membres de la société.
2. Ces manifestations revêtent la forme d'actes de discrimination et de discours de haine, dont la négation et la distorsion de l'Holocauste et les menaces, et d'actes de violence. Les attaques antisémites peuvent aller de la profanation de cimetières, de monuments et de synagogues juifs à l'agression physique, parfois même commise en public, contre des personnes juives ou présumées juives (celles qui portent des signes visibles de la religion juive, comme la kippa, sont particulièrement vulnérables), jusqu'au meurtre et à l'attentat terroriste meurtrier.
3. Les auteurs d'actes antisémites peuvent être très différents. Il peut s'agir de néonazis, d'extrémistes de droite, d'extrémistes religieux, notamment des islamistes violents², ainsi que certains extrémistes de gauche³. L'ECRI a observé à plusieurs reprises une recrudescence des tentatives de réhabilitation ou de banalisation de régimes collaborationnistes de l'époque de la seconde guerre mondiale et de leurs actions, y compris parfois leur complicité avec l'appareil de l'Holocauste pendant l'occupation.

Genèse et développement de l'antisémitisme⁴

4. En Europe, la haine envers les personnes juives est un problème de longue date qui remonte à l'antiquité et fut également liée à certaines évolutions au sein de la Chrétienté. Les racines modernes de l'antisémitisme, en tant que forme complexe de racisme, se sont développées dans la seconde moitié du XIXe siècle. La tendance croissante en Europe à définir des typologies et des classifications des phénomènes naturels s'étendait de plus en plus aussi aux êtres humains, à leurs sociétés et à leurs cultures⁵. La notion de « sémitisme », déjà en soi une invention raciste de cette époque, se fondait sur une terminologie linguistique antérieure utile à ceux qui donnaient une base pseudo-scientifique à leur haine et à leur politique de blâme des personnes juives, ainsi qu'à la stigmatisation des mouvements libéraux et de gauche par association avec les Juifs, censés ne pas partager les valeurs et la vie politique de la majorité. Cette notion plongeait de profondes racines dans des théories racistes, alléguant l'existence de traits de caractère immuables, communs à tous les Juifs, quelles que soient leur nationalité, leur culture, leur classe sociale, leur langue, ou encore d'autres éléments. Il s'agissait ainsi de définir et d'imposer de l'extérieur une catégorie statique et biologiquement

² L'ECRI tient fortement à souligner que ceci ne doit en aucun cas être mal compris ou interprété de manière erronée comme justifiant une quelconque forme de préjugé, de discrimination ou de haine envers les musulmans (voir également la Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI).

³ Voir Rapport annuel de l'ECRI 2015, § 24 ; et Rapport annuel de l'ECRI 2019, § 14.

⁴ Note sur la graphie anglaise d'« antisémitisme » : contrairement au français, il est parfois d'usage d'écrire les deux composantes de ce terme séparées par un trait d'union en anglais. Comme dans le cas du français, l'ECRI écrit ce mot sans trait d'union. La graphie avec un trait d'union impliquerait l'existence d'un « sémitisme » — notion raciste inventée par ceux qui cherchaient à asseoir leur haine des personnes juives sur une base nouvelle (voir corps du texte).

⁵ Voir également ECRI (2019), Introduction historique (préparée pour le 25^e anniversaire de l'ECRI).

marquée (« les Juifs »), qui allait être utilisée dans le discours et les modèles politiques émergents sur les « races »⁶ et leur hiérarchisation.

5. Cela a aussi été un jalon dans l'histoire de la haine contre les Juifs. L'antisémitisme ne se limitait plus à la haine de la religion juive, il s'étendait à toute une prétendue « race sémite ». Dans l'Europe du Moyen Âge et du début des temps modernes, la discrimination, la marginalisation, la haine et la violence auxquelles les Juifs étaient en butte s'appuyaient surtout sur la religion, par exemple sur des accusations de déicide ou des superstitions de meurtres rituels. Une personne juive convertie au christianisme ou à l'islam, selon la région d'Europe, n'était ainsi plus exposée à ces formes d'intolérance, du moins en théorie.
6. L'invention du « sémitisme » a permis aux antisémites de dépasser la dimension religieuse pour s'appuyer sur un élément prétendument héréditaire et prédéterminé, à quoi les personnes concernées ne sauraient rien changer. Le régime national-socialiste (nazi), par exemple, a ainsi tué des personnes d'ascendance juive dont les familles étaient devenues chrétiennes. Pour ceux qui haïssaient les Juifs, le « sémitisme » se substituait au « judaïsme », la filiation remplaçant tout simplement la religion.
7. L'antisémitisme a été parfois décrit comme un poison ou un virus. Il peut tout aussi être vu comme renfermant un réservoir d'idées négatives sur les Juifs, diversement rempli au fil des siècles, et dans lequel certains ont puisé intentionnellement et d'autres sans le vouloir. C'est ce qui peut se produire lorsque des stéréotypes sur les Juifs entrent en résonance avec des préoccupations comme le fonctionnement du capitalisme dans la société ou le conflit israélo-palestinien. De telles idées peuvent alors apporter une réponse simpliste et convaincante à ces préoccupations.

Les formes contemporaines de l'antisémitisme

8. Les formes contemporaines de l'antisémitisme peuvent s'écarter des formes traditionnelles que peuvent revêtir les préjugés contre les personnes juives, mais ces formes peuvent également co-exister. De nos jours, l'antisémitisme peut aussi s'exprimer par le biais de certaines critiques d'Israël qui sont infondées. Nier aux Juifs le droit à une patrie associée à un territoire national, attendre de l'État d'Israël qu'il adopte un niveau de conduite différent des autres États, ou diaboliser l'État d'Israël et le voir, lui et sa population, comme intrinsèquement mauvais ou raciste, peuvent être considérés comme de l'antisémitisme. Cependant, l'ECRI insiste vivement sur le fait que toute tentative visant à faire taire ou traiter comme antisémites des critiques légitimes d'Israël et de ses politiques, notamment envers le peuple palestinien et dans le cadre de l'occupation israélienne des territoires palestiniens, compromettra les efforts déployés pour lutter contre l'antisémitisme et doit donc être rejetée⁷.
9. Bien que des groupes antisionistes soient également à l'origine d'une rhétorique anti-israélienne, l'ECRI estime que l'on ne saurait se contenter d'assimiler l'antisémitisme à l'antisionisme. Le sionisme est un mouvement politique national juif fondé à la fin du XIXe siècle en réponse à la montée de l'antisémitisme en Europe, dans un but d'émancipation politique des minorités juives et de création d'un État-nation juif. La présence juive dans cette terre ancestrale remonte à la nuit des temps, et cette aspiration au retour du peuple juif faisait partie intégrante des rites religieux quotidiens. Ce but a finalement été atteint avec la création de l'État d'Israël, sanctionnée par le plan

⁶ Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes (voir aussi la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, note de bas de page 1).

⁷ Avis de l'ECRI sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA (2020), § 7.

de partage de la Palestine préparé par les Nations Unies en 1948. L'antisionisme s'oppose à ce mouvement et au nationalisme juif. Il a existé et il existe encore aussi des groupements politiques et religieux de Juifs opposés au sionisme. L'antisémitisme d'aujourd'hui peut cependant se camoufler en antisionisme, pour prétendre à un point de vue purement politique, et non une forme de racisme. On en trouve des exemples parmi ceux qui ne s'opposent pas au nationalisme et à l'État-nation en général, mais uniquement à un État-nation juif. L'antisémitisme réside alors dans le fait de traiter différemment les Juifs et leurs aspirations nationales, et de leur appliquer des normes différentes. L'ECRI rappelle que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a considéré que « les tentatives visant à délégitimer le droit d'Israël d'exister et les appels à sa destruction » étaient une forme contemporaine d'antisémitisme⁸.

10. L'antisionisme et l'antisémitisme ne forment pas des points de vue monolithiques. Ils rapprochent fréquemment des idées contradictoires et hétérogènes. Il est largement reconnu que la distinction n'est pas nette entre les deux. Il convient d'observer que si les antisionistes ne sont pas nécessairement antisémites, la grande majorité des antisémites sont aussi antisionistes. C'est pourquoi la présente recommandation de politique générale a pour but d'inviter les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à s'occuper plus efficacement des recoupements entre antisionisme et antisémitisme, et de leur permettre de le faire. Pour déterminer si un propos ou une déclaration sont purement antisionistes, ou aussi antisémites, il est nécessaire de les analyser dans un contexte élargi (auteurs, motivations, moment, modalités, lieu, auditoire). Cette approche se retrouve par exemple aussi dans la définition opérationnelle de l'antisémitisme formulée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA).
11. Dans ce contexte, la montée de l'antisémitisme du fait de l'influence de certains islamistes radicalisés sur des membres appartenant aux communautés issues de l'immigration, mais non pas uniquement parmi eux, en Europe occidentale et ailleurs est également devenue préoccupante⁹. Dans le cadre de ses travaux de suivi, l'ECRI a constaté que, dès que la situation se tend à la suite d'une recrudescence de la violence dans le conflit du Moyen-Orient, les généralisations abusives contre les personnes juives et les violences antisémites reprennent en Europe¹⁰. L'ECRI a indiqué à plusieurs reprises que l'accent n'est pas assez mis sur la nécessité de distinguer la critique légitime des actions d'Israël — dans la mesure où ce pays est traité comme n'importe quel autre État — et l'expression publique du racisme et de la haine à l'encontre des personnes juives en général¹¹. La condamnation publique de tels propos ou actes racistes est souvent insuffisante. L'ECRI s'est aussi dite préoccupée de l'idée largement répandue selon laquelle les attaques contre des personnes juives ou des biens juifs pourraient être considérées comme des réponses admissibles aux politiques ou aux

⁸ Voir : Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies, Observations formulées lors de l'événement de haut niveau de l'UNESCO intitulé « the Power of Education for Countering Racism and Discrimination: The Case of anti-Semitism » (2018). Voir également : Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction (2019), paragraphe 17.

⁹ Voir par exemple : Rapport annuel 2014 de l'ECRI, paragraphe 13 ; Rapport annuel 2015 de l'ECRI, paragraphe 24. Cela étant, l'ECRI tient fortement à souligner une nouvelle fois que ceci ne doit en aucun cas être mal compris ou interprété de manière erronée comme justifiant une quelconque forme de préjugé, de discrimination ou de haine envers les musulmans (voir également la Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI).

¹⁰ Voir par exemple : Rapport annuel 2014 de l'ECRI, paragraphe 13 ; Rapport annuel 2018 de l'ECRI, paragraphe 16.

¹¹ Rapport annuel 2014 de l'ECRI, paragraphe 13 ; Rapport annuel 2016 de l'ECRI, paragraphe 21 ; Rapport annuel 2017 de l'ECRI, paragraphe 16.

actes du gouvernement israélien¹². Elle souligne qu'il y a lieu de condamner fermement ce soutien indirect du racisme antisémite, et d'y faire obstacle.

12. Sous ses formes contemporaines, l'antisémitisme peut par exemple reprendre des stéréotypes et des théories du complot traditionnels en les appliquant à des phénomènes d'aujourd'hui. Il peut consister à accuser « les Juifs » de contrôler ou de saper le système financier international, les structures de gouvernance mondiale, les médias, les institutions de l'État, de provoquer des guerres et des conflits armés, de répandre délibérément des maladies, ou d'être la « main occulte » à l'œuvre dans d'autres scénarios catastrophes. Cela est également redevenu visible avec la propagation, notamment par le biais des réseaux sociaux, de théories du complot à caractère antisémite dans le contexte de la pandémie de Covid-19.
13. L'antisémitisme, tout en incarnant une forme de racisme, présente aussi des caractères uniques. Il partage la vision du monde raciste selon laquelle l'humanité n'est pas une, mais subdivisée en plusieurs catégories « raciales », d'habitude décrites comme inégales. L'antisémitisme se construit également autour de notions – au cœur de toute forme de racisme – visant à créer des fossés infranchissables entre « nous » et « eux ». L'antisémitisme se caractérise toutefois presque toujours *aussi* par des théories du complot qui attribuent aux Juifs des intentions malveillantes et des pouvoirs occultes. Il s'écarte en ce sens des stéréotypes racistes usuels, qui dépeignent « l'autre » comme inférieur par nature. Les préjugés antisémites, en revanche, attribuent fréquemment aux Juifs des pouvoirs supérieurs spéciaux (politiques, financiers, d'infiltration mondiale) qu'ils utiliseraient contre les non-Juifs. Ces stéréotypes de toujours servent à inspirer la peur et la haine contre les Juifs et sont utilisables de manière souple en fonction de l'époque, surtout en temps de crise. D'une part, l'antisémitisme est le produit d'un ensemble de ressentiments interconnectés et revêt une forme de racisme intersectionnel. D'autre part, ce n'est *pas uniquement* une forme de racisme : la judéité est diabolisée, en fonction du contexte, avec un marquage identitaire variable par le statut social (état de fortune, éducation), la profession (universitaires, artistes, banquiers) ou les idées politiques (libéralisme, socialisme) par exemple, tout cela venant commodément nourrir les théories du complot du moment. Comme pour toute théorie du complot, il importe peu que les accusations en arrivent même à se contredire (les Juifs étant par exemple censés être à la fois des « cerveaux du communisme » et capables de « contrôler la finance mondiale »).
14. L'ECRI constate la montée du harcèlement auquel sont soumises des femmes juives, notamment en ligne, au motif de leur genre et de leur religion. Des femmes ayant des activités politiques ou publiques sont prises pour cibles, insultées et menacées de violence ; des femmes portant des signes d'orthodoxie ont même subi des voies de fait.
15. La résurgence de la négation et de la distorsion de l'Holocauste en Europe, accompagnée de la falsification de faits historiques et parfois même de la réhabilitation de partis d'allégeance nazie, est une autre forme contemporaine inquiétante de l'antisémitisme.

Négation et distorsion de l'Holocauste

16. Les tentatives de négation ou de distorsion délibérée de la réalité de l'Holocauste cherchent à minimiser les crimes du national-socialisme et de ses collaborateurs, à réhabiliter le nazisme et l'antisémitisme, à prolonger le traumatisme subi par les victimes

¹² Rapport annuel 2018 de l'ECRI, paragraphe 16.

et leurs familles et à nier leur statut de victime, et à promouvoir des idéologies qui invitent au génocide et au crime contre l'humanité.

17. L'ECRI relève les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme selon lesquelles la Convention européenne des droits de l'homme ne protège pas la négation de l'Holocauste. Elle a été saisie de plusieurs affaires dans lesquelles des requérants se plaignaient qu'il avait été porté atteinte à leur droit à la liberté d'expression ; dans l'une, elle a estimé que le requérant avait intentionnellement fait des déclarations mensongères pour diffamer les Juifs et les persécutions qu'ils avaient subies¹³.
18. L'ECRI constate aussi que l'Assemblée générale des Nations Unies a condamné sans réserve tout déni de l'Holocauste, et engagé vivement tous les États membres à rejeter sans réserve tout déni de l'Holocauste en tant qu'événement historique, que ce déni soit total ou partiel, ou toute activité menée en ce sens¹⁴.
19. L'ECRI observe par ailleurs que le Protocole additionnel à la Convention de 2003 du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité exige des États parties qu'ils répriment la négation de l'Holocauste dès lors qu'elle est commise dans l'intention d'inciter à la haine, à la discrimination ou à la violence en ligne, et que la Décision-cadre de 2008 de l'Union européenne impose aux États membres concernés que leur droit pénal punisse le discours de haine, l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, ce qui inclut l'Holocauste¹⁵. L'ECRI renvoie aussi ici à ses propres Recommandations de politique générale n° 7, n° 9 (2004) et n° 15.
20. L'ECRI accueille favorablement la définition pratique de la négation et de la distorsion de l'Holocauste sur laquelle se sont entendus les États membres de l'IHRA en 2013, qui fournit des contextes de distorsion et clarifie le sens de ces notions¹⁶.

Mémoire de l'Holocauste

21. Le Conseil de l'Europe a été créé au lendemain de la seconde guerre mondiale pour défendre et promouvoir des valeurs communes et justes, en particulier pour protéger et promouvoir les droits humains.
22. La préservation de la mémoire de l'extermination et de la destruction planifiées des communautés juives, volet essentiel de la tentative de conquête de l'Europe par le régime nazi, est donc un devoir pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Il en va de même pour la préservation et la protection des sites relevant du patrimoine juif, lesquels témoignent de la longue tradition de la vie des personnes juives en Europe.
23. La Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe l'a rappelé, dans son allocution prononcée le 19 janvier 2020 à la Conférence ministérielle de l'IHRA, en déclarant que l'ECRI attire depuis longtemps l'attention sur la nécessité de lutter avec détermination contre ce fléau, que le devoir de mémoire est important, qu'il est dû aux millions de victimes de l'Holocauste, que c'est notre dignité même qui l'exige, et que ce devoir de mémoire est important également pour nous aider à comprendre la genèse de cette

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, *Pastörs c. Allemagne* (CrEDH 2019, no 55225/14).

¹⁴ Résolution n° 61/255, 2007 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, Décision-cadre 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

¹⁶ Voir également IHRA (2021), *Recognising and Countering Holocaust Distortion – Recommendations for Policy and Decision Makers*.

calamité, ce qui peut la ramener, et la fragilité de nos démocraties. Cette mémoire est indispensable si nous voulons vivre ensemble en Europe dans la stabilité et la paix.

24. L'ECRI a en particulier attiré l'attention sur la formation des enseignants à la compréhension culturelle, dans un souci de lutte contre les multiples manifestations du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance (dans sa Recommandation de politique générale n° 1), et sur la nécessité de rendre hommage à la mémoire des victimes de la persécution systématique et de l'extermination des Juifs au cours de l'Holocauste, ainsi qu'à celle des autres victimes des politiques de persécution et d'extermination raciste de la seconde guerre mondiale dans sa Recommandation de politique générale n° 9 de 2004.

III. Recommandations

L'ECRI note que l'antisémitisme s'exprime à des degrés divers et sous des formes considérablement différentes d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre. Les recommandations qui suivent, lesquelles prennent en compte les constatations pertinentes faites dans le cadre des activités de suivi par pays de l'ECRI, ne doivent pas être comprises comme relevant d'une approche « uniforme ». Elles cherchent à présenter toute une série d'actions que les gouvernements sont invités à envisager et, le cas échéant, à adapter – dans le cadre d'une coopération avec les communautés concernées – en fonction des circonstances prévalant dans leur pays.

L'ECRI recommande aux gouvernements des États membres :

A. Politiques et coordination institutionnelle

1 - de donner un haut degré de priorité à la lutte contre l'antisémitisme et de prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toutes ses manifestations publiques, quelle qu'en soit l'origine ;

2 - de veiller à ce que les mesures de lutte contre l'antisémitisme aient toujours leur juste place parmi les mesures de lutte contre le racisme, sous forme de plan d'action distinct ou intégré dans un plan général de lutte contre le racisme ;

3 - de veiller à ce que la lutte contre l'antisémitisme soit menée à tous les échelons administratifs (national, régional et local) et de faciliter la participation d'un large éventail d'acteurs issus d'horizons différents de la société (en particulier des secteurs politique, juridique, économique, social, religieux, éducatif et culturel) à ces efforts ;

4 - d'adopter une législation de lutte contre l'antisémitisme qui tienne compte des recommandations formulées par l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

5 - de veiller à ce que le principe d'intersectionnalité figure dans toutes les politiques relatives à l'égalité, particulièrement celles qui couvrent l'antisémitisme, dans un but de prévention de la discrimination fondée sur une combinaison de caractéristiques protégées ;

6 - de nommer, le cas échéant, des coordinateurs nationaux, ainsi que des coordinateurs à des niveaux décentralisés, chargés de superviser et de coordonner les efforts de lutte contre l'antisémitisme, ainsi que de faire la liaison entre le gouvernement, les services chargés de l'application des lois et les autres organismes publics concernés (par exemple, dans le domaine de l'éducation et de la culture) et les communautés et institutions juives, mais aussi avec les autres coordinateurs nationaux de sorte que les États membres mènent des politiques coordonnées et cohérentes ;

7 - d'associer pleinement les organismes nationaux de promotion de l'égalité à la lutte contre les actes antisémites, à leur surveillance, à la collecte des données, aux auditions et examens des plaintes et pétitions, ainsi qu'aux consultations des autorités législatives sur la législation à adopter en la matière, comme le demande l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national ;

8 - de signer et de ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, le Protocole additionnel de 2003 relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité ;

9 - soutenir la coordination et l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'antisémitisme entre les différentes organisations établies au niveau international, telles que le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'Union européenne et les Nations Unies ;

B. Prévention / éducation

10 - d'encourager les acteurs politiques, les leaders d'opinion et autres personnalités publiques à prendre fermement et publiquement position contre l'antisémitisme, en condamnant¹⁷ ses diverses manifestations, y compris toutes ses formes contemporaines, et en déclarant clairement que l'antisémitisme ne sera jamais toléré ;

11 - d'encourager et de soutenir des projets de recherche en la matière et un suivi indépendant de l'antisémitisme¹⁸ ;

12 - de prendre en compte la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA en tant qu'instrument à valeur non juridique pour comprendre et identifier les manifestations de l'antisémitisme, y compris sous des formes contemporaines, en suivant l'avis de l'ECRI portant sur ce document¹⁹ ;

13 - de veiller à ce que les services de justice pénale collectent des données sur les actes et affaires pénales d'antisémitisme, avec la ventilation reconnue comme bonne pratique par les organismes européens et autres organisations internationales, de sorte que les données recueillies soient cohérentes, continues et adaptées aux politiques de réduction de la criminalité²⁰ ;

14 - d'établir des règles à l'intention des sociétés de l'internet, y compris les réseaux sociaux, les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs de services internet, afin que soient mis en place des systèmes efficaces de détection et de suppression du discours de haine antisémite en ligne en conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains ;

15 - d'assurer au niveau local, régional et national la formation continue des personnels de police, des procureurs, des juges et autres acteurs de la justice à la prévention et à la lutte contre l'antisémitisme, y compris la reconnaissance et l'enregistrement des crimes de haine à caractère antisémite, sous une forme reconnue comme bonne pratique par les organismes européens et autres organisations internationales²¹ ;

16 - de promouvoir l'apprentissage relatif à la vie des personnes juives et de l'histoire juive ainsi que de l'apport positif des personnes, des communautés et de la culture juives aux sociétés européennes, en prenant également en compte, le cas échéant, les sites relevant du patrimoine juif ;

¹⁷ Voir également la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, en particulier la recommandation 4.g.

¹⁸ Se reporter également à la recommandation 23 ci-dessous.

¹⁹ Avis de l'ECRI de 2020 sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA, en particulier §7.

²⁰ Voir, par exemple : OSCE Information Against Hate Crimes Toolkit.

²¹ Voir, par exemple, les programmes du BIDDH de l'OSCE : Training against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE) et Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT).

17 - de coopérer avec tous les acteurs concernés et la communauté juive en vue d'inclure un module spécifique sur l'antisémitisme dans les politiques d'intégration et d'inclusion et dans les programmes d'enseignement civique ;

18 - de veiller à ce que les directeurs, les enseignants et les autres membres du personnel des établissements scolaires et des autres établissements relevant du secteur de l'éducation, y compris les établissements d'enseignement supérieur, soient suffisamment préparés, par des formations et du matériel pédagogiques adaptés, à réagir efficacement au harcèlement et aux attaques antisémites dans les établissements concernés ;

19 - de prévoir des activités éducatives pertinentes et efficaces pour (i) mieux comprendre l'antisémitisme, (ii) prévenir l'antisémitisme par le biais de l'éducation, (iii) sensibiliser les élèves et les étudiants à l'antisémitisme, et (iv) réagir aux incidents à caractère antisémite²² ;

20 - de veiller à ce que les principaux acquis attendus des actions d'éducation visant à prévenir et à combattre l'antisémitisme incluent (i) la capacité de réflexion critique, (ii) la résistance face à l'antisémitisme, (iii) la capacité de contextualisation de l'antisémitisme et de remise en question des préjugés et des stéréotypes antisémites, et (iv) l'empathie pour les victimes de l'antisémitisme ;

21 - de faire figurer l'antisémitisme dans la mission éducative des établissements d'enseignement, les plans d'action, les programmes et les codes de conduite qui les concernent, et de faire préparer à ce sujet du matériel et des méthodologies à caractère pédagogique de grande qualité, notamment des manuels et des outils numériques²³ ;

22 - de veiller à ce que la sensibilisation à l'antisémitisme soit rendue accessible dans toutes les disciplines concernées à tous les élèves et étudiants d'âge approprié, dans l'enseignement formel et informel, y compris la formation des adultes et la formation des enseignants²⁴, en facilitant, en soutenant, en contrôlant et en évaluant l'enseignement relatif à l'antisémitisme ;

23 - de soutenir la recherche scientifique consacrée au soutien aux personnes et aux groupes qui risquent particulièrement d'être victimes d'antisémitisme, et de s'appuyer sur des récits publics d'expériences contemporaines de l'antisémitisme, au-delà des documents historiques disponibles ;

24 - de promouvoir dans les établissements scolaires et dans l'éducation en général l'étude de l'Holocauste et de l'engrenage qui y a conduit, et de veiller à ce que les enseignants possèdent la formation qui leur permette de traiter cette question d'une façon qui amène aussi les élèves et étudiants à réfléchir aux dangers actuels et à la manière de prévenir la récurrence de tels événements²⁵, notamment en se rendant sur des lieux de mémoire lorsque ceux-ci existent ;

25 - de célébrer officiellement le 27 janvier comme étant la Journée internationale de commémoration en mémoire des victimes de l'Holocauste, tel que cela a été recommandé dans le cadre de l'initiative des ministres de l'Éducation des États membres du Conseil de

²² Voir UNESCO et OSCE/BIDDH (2018), Prévenir l'antisémitisme par l'éducation — Lignes directrices à l'intention des décideurs politiques, p. 9 et 10.

²³ Se reporter également aux recommandations 16, 24 et 26 ; voir en outre UNESCO et OSCE/BIDDH (2020), Addressing Anti-Semitism in Schools: Training Curricula. Voir également le cadre de référence des compétences pour une culture démocratique du Conseil de l'Europe.

²⁴ Se reporter également à la recommandation 24 ci-dessous.

²⁵ Voir aussi : UNESCO (2017), Enseignement de l'Holocauste et prévention du génocide : guide à l'intention des décideurs politiques.

l'Europe d'octobre 2002 et de la Résolution 60/7 de l'Assemblée générale des Nations Unies de novembre 2005 ;

26 - de promouvoir l'étude et la recherche sur les persécutions systématiques et les meurtres dont ont été victimes les personnes juives et autres sous des régimes totalitaires après la seconde guerre mondiale ;

27 - de veiller particulièrement, dans le cadre de la restitution des biens à des personnes ou des communautés juives, lorsqu'une telle restitution a lieu, à la sensibilisation du grand public pour éviter une recrudescence des sentiments, des stéréotypes ou du discours de haine antisémites ;

28 - d'encourager le débat parmi les professionnels des médias sur leur rôle dans la lutte contre l'antisémitisme et la responsabilité particulière qui leur incombe, dans ce contexte, de rendre compte de tous les événements mondiaux d'une manière qui évite d'alimenter les préjugés et stéréotypes antisémites, particulièrement en ce qui concerne l'État d'Israël, ses politiques visant les territoires occupés et ses relations avec ses voisins ;

29 - de soutenir les activités des organisations non gouvernementales qui jouent un rôle important dans la lutte contre l'antisémitisme et la promotion de l'appréciation de la diversité ;

30 - de soutenir les actions antiracistes conjointes de communautés ethniques et religieuses différentes, et de promouvoir le dialogue et la tolérance interculturels et interconfessionnels par des efforts soutenus, touchant un vaste public et associant un large éventail d'acteurs de tous les niveaux de la société, avec apports financiers et création de forums institutionnels sur ces questions ;

31 - de veiller à ce que les personnes de confession juive puissent exercer sans discrimination leur droit à la liberté de religion, notamment en faisant en sorte que les entités publiques prévoient dans leurs pratiques courantes la satisfaction des exigences religieuses de ce groupe dans une mesure raisonnable ;

32 - d'encourager les responsables religieux de tous niveaux à assumer la responsabilité des enseignements dispensés dans la population et d'éviter d'attiser l'antisémitisme ;

33 - d'encourager tous les organismes sportifs locaux, nationaux et internationaux à promouvoir les actions de lutte contre l'antisémitisme et contre toute manifestation de racisme dans le cadre de leurs rencontres sportives et leurs publications ;

34 - de condamner les activités qui font appel au boycott de l'État d'Israël, de ressortissants israéliens ou d'entreprises et d'institutions israéliennes si de telles activités incitent à la violence, à la haine ou à l'intolérance²⁶ ;

C. Protection

35 - d'assurer la protection des Juifs, des communautés juives et de leurs institutions en promouvant la coopération entre ces dernières et les autorités locales et nationales chargées de l'application des lois et de la sécurité, tout en reconnaissant la responsabilité première de l'État en la matière, sur la base des bonnes pratiques et des lignes directrices reconnues, et

²⁶ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) dans l'affaire *Baldassi et autres c. France*, dans lequel la Cour a conclu que l'appel à un boycott reposant sur des motifs politiques est protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (*liberté d'expression*) tant qu'il ne dégénère pas en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance (CrEDH 2020, n° 15271/16; voir notamment § 79). Dans ce contexte, voir également l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Willem c. France* (CrEDH 2009, n° 10883/05; §§ 34-42).

de procéder à l'évaluation des mesures prises et à un échange de bonnes pratiques avec d'autres gouvernements²⁷ ;

36 - de mieux coopérer avec les communautés juives pour déterminer et mettre en œuvre les mesures de sécurité nécessaires, et de soutenir financièrement ces dernières ; le cas échéant, de prendre toute mesure nécessaire visant à contribuer activement à assurer la sécurité des personnes juives, des bâtiments religieux, éducatifs et culturels juifs, des lieux de mémoire et de la vie des communautés juives, en étroite liaison et dans le dialogue avec les associations juives et les autres entités associées à la lutte contre l'antisémitisme²⁸ ;

37 - de soutenir les victimes d'actes antisémites et de tous les autres actes racistes, comme le prévoient les instruments juridiques²⁹, les textes d'orientation³⁰ et les bonnes pratiques, par exemple en adoptant une approche centrée sur la victime, en veillant à ce que les victimes d'infractions motivées par la haine soient traitées avec égards et bénéficient d'un soutien adapté (y compris un soutien psychosocial) avant, pendant et après les procédures pénales, et en créant des réseaux réunissant tous ceux qui travaillent à prévenir et à combattre la discrimination visant des membres de la communauté juive³¹ ;

38 - de veiller à ce que la possibilité de saisir un organisme national de promotion de l'égalité soit portée à la connaissance des victimes de discrimination à caractère antisémite ;

39 - de s'assurer que les victimes d'actes antisémites connaissent les droits à réparation que leur confèrent les procédures administratives, civiles et pénales, et que la peur, la connaissance insuffisante de leurs droits, l'existence d'obstacles physiques ou affectifs, ou encore le manque de moyens ne les empêchent pas de les exercer ;

40 - d'éviter de pratiquer des auditions excessives de victimes tout en recourant à des moyens technologiques et autres pour les protéger contre une nouvelle victimisation ;

²⁷ Voir, par exemple, le projet de l'OSCE/BIDDH intitulé en anglais *Turning Words into Action to Address Anti-Semitism* ; et l'OSCE/BIDDH (2017), *Comprendre les crimes de haine antisémites et répondre aux besoins des communautés juives en matière de sécurité : Guide pratique*.

²⁸ Voir également la Déclaration du Conseil de l'Union européenne sur l'intégration de la lutte contre l'antisémitisme (2020) et la Déclaration du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre l'antisémitisme et la mise en place d'une approche commune en matière de sécurité afin de mieux protéger les communautés et institutions juives en Europe (2018).

²⁹ Voir par exemple la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (1983).

³⁰ Voir par exemple les Lignes directrices révisées du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes (2017).

³¹ Voir Union européenne - FRA, *Compendium of practices for hate crime*.

D. Poursuites et application des lois

41 - de veiller à ce que la législation permette aux forces de l'ordre et aux services chargés des poursuites de lutter contre l'antisémitisme efficacement, en tenant compte des recommandations formulées par l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

42 - de veiller à ce que la législation prévoie que la motivation raciste, dont la motivation antisémite, constitue une circonstance aggravante pour tous les actes réprimés par le droit pénal ;

43 - de veiller à ce que le droit pénal couvre l'antisémitisme et que les actes antisémites ci-après soient érigés en infractions pénales dès lors qu'ils sont délibérés :

- a. le génocide, la discrimination raciale ou les infractions à caractère raciste ;
- b. la préparation d'actes de génocide ou de discrimination raciale, ou d'infractions à caractère raciste ;
- c. l'incitation publique à la discrimination, à la violence ou à la haine à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur identité ou de leurs origines juives ;
- d. les violences commises à l'encontre d'une personne ou les dommages causés à ses biens en raison de son identité ou de ses origines juives réelles ou présumées ;
- e. la création ou la direction d'un groupe qui se donne pour but d'inciter à la discrimination, à la violence ou à la haine contre des personnes au motif de leur identité ou de leurs origines juives ou de propager de tels comportements, ou commet des actes de violence contre une telle personne, ou endommage ses biens ;
- f. l'appartenance à un groupe ou à une organisation qui se fixe les objectifs énumérés au point e) ci-dessus ;
- g. la participation à une attaque collective visant une partie de la population, des personnes ou leurs biens pour des motifs liés à leur identité ou à leurs origines juives réelles ou présumées ;
- h. les insultes publiques ou la diffamation visant une personne ou un groupe de personnes en raison de leur identité ou de leurs origines juives réelles ou présumées ;
- i. les menaces proférées envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur identité ou de leurs origines juives réelles ou présumées ;
- j. l'expression publique, dans un but antisémite, d'une idéologie qui dévalorise ou dénigre un ensemble de personnes en raison de leur identité ou de leurs origines juives, ou qui incite à la haine envers un tel groupe ;

- k. la glorification, la négation, la distorsion, la minimisation, la justification ou l'apologie publiques de l'Holocauste ;
- l. la glorification, la négation, la distorsion, la minimisation, la justification ou l'apologie publiques, dans un but antisémite, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre commis à l'encontre de personnes en raison de leur identité ou de leurs origines juives réelles ou présumées ;
- m. la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but antisémite, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations mentionnées aux points c), h), i), j), k) et l) ci-dessus ;
- n. la profanation, la destruction ou la dégradation à des fins antisémites d'une synagogue, d'un lieu de prière, d'un sanctuaire, d'un lieu de mémoire ou d'autres institutions de la communauté juive, telles que des écoles, des centres culturels ou des cimetières, ou de leurs symboles ;
- o. le fait d'empêcher par la force ou par la menace des Juifs de pratiquer librement leur religion ou d'accomplir leurs rites et services religieux, dès lors qu'ils n'enfreignent pas les lois du pays et ne portent pas atteinte à l'ordre ni à la moralité publics ;

44 - de faire en sorte que les infractions pénales à caractère antisémite soient réprimées de la même manière qu'elles soient commises en ligne ou autrement, qu'elles fassent dûment l'objet de poursuites et d'autres mesures effectives, et que les propos de haine antisémites illicites soient promptement et systématiquement supprimés par les fournisseurs de services internet, conformément au cadre juridique et non juridique applicable ;

45 - de veiller à ce que la loi prévoie l'obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent l'antisémitisme, y compris s'il s'agit de partis politiques ;

46 - de veiller à ce que la loi prévoie la possibilité de dissoudre les organisations qui promeuvent l'antisémitisme ;

47 - de prendre les mesures nécessaires pour que la législation de prévention et de répression de l'antisémitisme soit effectivement appliquée ;

48 - de mettre en œuvre les recommandations formulées à la section III.B (Prévention/éducation) sur la collecte de données (paragraphe 13) et la formation des personnels de police, des procureurs, des juges et autres acteurs de la justice (paragraphe 15) ;

49 - de mettre en œuvre les recommandations formulées à la section III.C (Protection) sur les droits des victimes (paragraphe 39) et la prévention d'une nouvelle victimisation (paragraphe 40) ;

50 - de promouvoir la participation effective des victimes d'actes antisémites aux procédures administratives, civiles ou pénales, conformément aux procédures en vigueur dans le pays ;

51 - que les services de police et les services chargés des poursuites désignent des personnes de contact pour les groupes vulnérables en butte au discours de haine et à des infractions

pénales motivées par la haine, notamment antisémites, et que ces personnes bénéficient de formations continues sur les enquêtes en la matière, qu'elles mettent en place et entretiennent un dialogue régulier avec ces groupes, de sorte que les cas de discours et d'infractions pénales motivées par la haine soient dûment signalés et fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites adéquates ;

52 - que les services de police et les services chargés des poursuites enquêtent soigneusement sur tout signalement de discours de haine ou d'infraction pénale motivée par la haine à caractère antisémite, et veillent à ce que les rapports et les enquêtes de police et toutes les procédures judiciaires ultérieures envisagent systématiquement la possibilité d'une motivation discriminatoire.

ANNEXE I

Avis de l'ECRI sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA (adopté lors de la 84e réunion plénière de l'ECRI, le 2 décembre 2020)

1. L'ECRI note qu'il n'existe pas actuellement de définition définitive et absolue de l'antisémitisme. Il ressort des débats universitaires toute une série d'approches différentes, mais sans résultat concluant.

2. En 2004, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC, prédécesseur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la FRA) a rencontré des difficultés pour compiler sans risque d'erreur des données sur les actes antisémites en raison de l'absence totale ou partielle de suivi officiel des États dans ce domaine. Les lignes directrices relatives à l'enregistrement de ces actes étaient souvent ambiguës, voire inexistantes, d'où la sous-déclaration de ces derniers par la police et les autres autorités compétentes. L'absence de définition opérante pouvant décrire de manière appropriée les formes traditionnelles d'antisémitisme, puisant leurs origines dans des théories raciales, religieuses, économiques et politiques extrémistes, ainsi que diverses formes contemporaines d'antisémitisme diabolisant Israël en tant qu'État juif, mais passant simplement pour de l'antisionisme, a fortement entravé la lutte contre le problème croissant de l'antisémitisme en Europe. Pour remédier à cette situation, l'EUMC a demandé que soit établie une définition opérationnelle qui a été convenue avec les représentants des organisations juives et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Cette définition opérationnelle n'était pas conçue pour faire l'objet d'une disposition législative, mais pour donner des orientations pratiques aux autorités publiques compétentes. Elle a servi de base à d'autres travaux dans ce domaine, même si elle n'a en définitive pas été adoptée, car ni l'EUMC, ni la FRA qui lui a succédé, n'étaient des organes normatifs, mais des instances de recherche conseillant la Commission de l'Union européenne.

3. Par la suite, en 2016, l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA) a adopté une définition opérationnelle non contraignante de l'antisémitisme largement inspirée des travaux antérieurs de l'EUMC. La communauté internationale est, depuis lors, de plus en plus favorable à cette définition que 27 États ont adoptée (situation en novembre 2020), dont 23 États membres du Conseil de l'Europe, et que divers acteurs internationaux comme l'Union européenne et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction ont approuvée ou recommandé d'utiliser.

4. Cette définition opérationnelle a toutefois suscité des critiques. Il a notamment été dit qu'elle ne faisait pas l'objet d'un consensus parmi les universitaires. Pour d'autres cependant, elle n'était pas conçue comme un exercice académique, mais devait être considérée comme un outil opérationnel.

5. La définition opérationnelle est aussi critiquée parce qu'elle ne convient pas à un texte juridique pour diverses raisons, en particulier son manque de précision. Pour ses défenseurs, elle n'a jamais eu vocation à l'être, car elle vise précisément à ne pas être contraignante. Elle a pour objet de donner des orientations pratiques aux gouvernements pour les aider à prévenir et à contrer plus efficacement les différentes formes d'antisémitisme.³²

6. Certaines préoccupations ont aussi été exprimées au sujet de la définition opérationnelle qui considérerait toute critique d'Israël comme antisémite et restreindrait la liberté d'expression, en particulier dans le contexte des manifestations contre les violations des droits humains commises par les autorités israéliennes. Cette définition dit cependant que « critiquer Israël comme on critiquerait tout autre État ne peut pas être considéré comme de l'antisémitisme ».

³² Voir aussi [le rapport annuel de 2018 de l'ECRI](#), paragraphe 17

7. Dans ce contexte, l'ECRI a aussi maintes fois souligné que les critiques dirigées contre Israël ne peuvent être considérées en soi comme antisémites, tant qu'elles sont formulées de la même manière que celles dirigées contre d'autres États. L'ECRI insiste vivement sur le fait que toute tentative de détournement de la définition opérationnelle et de ses exemples pour faire taire ou traiter comme antisémites des critiques légitimes d'Israël et de ses politiques, notamment envers le peuple palestinien et dans le contexte de l'occupation israélienne des territoires palestiniens, compromettra les efforts réalisés pour lutter contre l'antisémitisme et doit donc être rejetée. L'ECRI se doit cependant de réaffirmer qu'il est inacceptable que la critique du Gouvernement d'Israël soit instrumentalisée pour attiser la haine envers l'ensemble des personnes juives en Israël et ailleurs, y compris par des allégations visant une prétendue « conspiration juive » au niveau mondial. Cette image, qui repose sur des préjugés séculaires, attise l'hostilité à l'égard de toutes les personnes juives³³. L'ECRI a fait remarquer dans ses rapports annuels que l'intensification de la haine antisémite est fréquemment observée dans de nombreux pays européens en raison de la reprise des violences au Proche-Orient. Le discours politique qui a suivi n'a pas suffisamment mis l'accent sur la nécessité de distinguer les critiques des actions d'Israël de l'expression publique du racisme et de la haine envers les personnes juives en général³⁴. Les institutions juives, comme les synagogues, les centres communautaires et les cimetières, sont souvent vandalisées, également en réaction aux événements qui se produisent au Proche-Orient. L'idée selon laquelle les attaques contre des personnes juives ou des biens juifs pourraient être considérées comme des réponses justifiables aux politiques ou aux actes du Gouvernement israélien est malheureusement répandue, et pas uniquement au sein des groupes extrémistes³⁵.

8. Compte tenu des observations qui précèdent, l'ECRI accueille favorablement la définition, juridiquement non contraignante, de l'antisémitisme donnée par l'IHRA dans le sens où elle permet de promouvoir et de contribuer à une meilleure compréhension de l'antisémitisme. Il est à noter que cette définition repose sur une notion qui englobe aussi diverses formes contemporaines d'antisémitisme sans essayer de délégitimer les critiques adressées à Israël dans la mesure où ce pays doit être traité comme n'importe quel autre État. L'ECRI considère que cette définition, qui ne figure pas dans un traité international, n'a pas vocation à être utilisée dans le cadre de procédures judiciaires ni ne représente une définition théorique universellement approuvée, peut être un outil positif et elle encourage les États membres du Conseil de l'Europe à la prendre en compte, en particulier dans les domaines de la collecte de données et de l'éducation, ainsi qu'en matière de sensibilisation.

³³ [Rapport annuel de 2019 de l'ECRI](#), paragraphe 14

³⁴ [Rapport annuel de 2014 de l'ECRI](#), paragraphe 13.

³⁵ [Rapport annuel de 2018 de l'ECRI](#), paragraphe 16.

ANNEXE II

Définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA)

(adoptée par la plénière de l'IHRA le 26 mai 2016)

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

Les exemples suivants, destinés à guider le travail de l'IHRA, illustrent cette définition :

L'antisémitisme peut se manifester par des attaques à l'encontre de l'État d'Israël lorsqu'il est perçu comme une collectivité juive. Cependant, critiquer Israël comme on critiquerait tout autre État ne peut pas être considéré comme de l'antisémitisme. L'antisémitisme consiste souvent à accuser les Juifs de conspirer contre l'humanité et, ce faisant, à les tenir responsables de « tous les problèmes du monde ». Il s'exprime à l'oral, à l'écrit, de façon graphique ou par des actions, et fait appel à des stéréotypes inquiétants et à des traits de caractère péjoratifs.

Parmi les exemples contemporains d'antisémitisme dans la vie publique, les médias, les écoles, le lieu de travail et la sphère religieuse, on peut citer, en fonction du contexte et de façon non exhaustive :

- L'appel au meurtre ou à l'agression de Juifs, la participation à ces agissements ou leur justification au nom d'une idéologie radicale ou d'une vision extrémiste de la religion ;
- La production d'affirmations fallacieuses, déshumanisantes, diabolisantes ou stéréotypées sur les Juifs ou le pouvoir des Juifs en tant que collectif comme notamment, mais pas uniquement, le mythe d'un complot juif ou d'un contrôle des médias, de l'économie, des pouvoirs publics ou d'autres institutions par les Juifs ;
- Le reproche fait au peuple juif dans son ensemble d'être responsable d'actes, réels ou imaginaires, commis par un seul individu ou groupe juif, ou même d'actes commis par des personnes non juives ;
- La négation des faits, de l'ampleur, des procédés (comme les chambres à gaz) ou du caractère intentionnel du génocide du peuple juif perpétré par l'Allemagne nationale-socialiste et ses soutiens et complices pendant la Seconde Guerre mondiale (l'Holocauste) ;
- Le reproche fait au peuple juif ou à l'État d'Israël d'avoir inventé ou d'exagérer l'Holocauste ;
- Le reproche fait aux citoyens juifs de servir davantage Israël ou les priorités supposés des Juifs à l'échelle mondiale que les intérêts de leur propre pays ;
- Le refus du droit à l'autodétermination des Juifs, en affirmant par exemple que l'existence de l'État d'Israël est le fruit d'une entreprise raciste ;
- Le traitement inégalitaire de l'État d'Israël, à qui l'on demande d'adopter des comportements qui ne sont ni attendus ni exigés de tout autre État démocratique ;

- L'utilisation de symboles et d'images associés à l'antisémitisme traditionnel (comme l'affirmation selon laquelle les Juifs auraient tué Jésus ou pratiqueraient des sacrifices humains) pour caractériser Israël et les Israéliens ;
- L'établissement de comparaisons entre la politique israélienne contemporaine et celle des Nazis ;
- L'idée selon laquelle les Juifs seraient collectivement responsables des actions de l'État d'Israël.

Un acte antisémite est une infraction lorsqu'il est qualifié ainsi par la loi (c'est le cas, par exemple, du déni de l'existence de l'Holocauste ou de la diffusion de contenus antisémites dans certains pays).

Une infraction est qualifiée d'antisémite lorsque les victimes ou les biens touchés (comme des bâtiments, des écoles, des lieux de culte et des cimetières) sont ciblés parce qu'ils sont juifs ou relatifs aux Juifs, ou perçus comme tels.

La discrimination à caractère antisémite est le fait de refuser à des Juifs des possibilités ou des services ouverts à d'autres. Elle est illégale dans de nombreux pays.

ANNEXE III

Liste des liens renvoyant aux documents mentionnés dans les parties I à III

Les documents titrés en anglais ne sont pas disponibles en langue française au moment de l'adoption de la présente recommandation de politique générale.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes

<https://edoc.coe.int/fr/terrorisme/7543-protection-des-victimes-d-actes-terroristes.html>

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 2309 (2019) pour la conservation du patrimoine culturel juif

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28247&lang=FR>

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 2106 (2016) pour un engagement renouvelé dans le combat contre l'antisémitisme en Europe

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLFR.asp?fileid=22716&lang=FR>

Conseil de l'Europe, Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie

<https://www.coe.int/fr/web/campaign-free-to-speak-safe-to-learn/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture>

Conseil de l'Union européenne, Déclaration 13637/20 sur l'intégration de la lutte contre l'antisémitisme dans tous les domaines d'action / Declaration 13637/20 on mainstreaming the fight against antisemitism across policy areas (en anglais uniquement)

<https://www.consilium.europa.eu/media/47065/st13637-en20.pdf>

Conseil de l'Union européenne, Déclaration 15213/18 sur la lutte contre l'antisémitisme et la mise en place d'une approche commune en matière de sécurité afin de mieux protéger les communautés et institutions juives en Europe

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/fr/pdf>

Conseil de l'Union européenne, Décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal

<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=FR>

Convention européenne des droits de l'homme (Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales) (STCE n° 005)

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE n° 116)

<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/116>

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Déclaration universelle des droits de l'homme

<https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/index.html>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-1-de-l-ecri-sur-la-lutte-contre/16808b59e5>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-2-revisee-sur-les-organismes-de/16808b5a24>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.5>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-6-de-l-ecri-sur-la-lutte-contre/16808b5a8e>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 7 (révisée) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-7-revisee-de-l-ecri-sur-la-legi/16808b5ab0>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-10-de-l-ecri-pour-lutter-contre/16808b5ad6>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-12-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5ae8>

ECRI, Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine

<http://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-15-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5b03>

ECRI, Rapports annuels

<https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/annual-reports>

ECRI, Introduction historique (préparée pour le 25ème anniversaire de l'ECRI)

<https://rm.coe.int/introduction-historique-/1680972f43>

ECRI, Feuille de route vers l'égalité effective

<https://rm.coe.int/ecri-feuille-de-route-version-finale/168097e13c>

ECRI, Avis sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA (Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste)

<https://rm.coe.int/opinion-definition-operationnelle-antisemitisme-ihra-2791-6636-6210-1/1680a091de>

IHRA, Déclaration du Forum international de Stockholm sur l'Holocauste

<https://www.holocaustremembrance.com/fr/about-us/stockholm-declaration>

IHRA, Définition pratique de la négation et de la distorsion de l'Holocauste

<https://www.holocaustremembrance.com/fr/resources/working-definitions-charters/definition-pratique-de-la-negation-et-de-la-distorsion-de>

IHRA, Définition opérationnelle de l'antisémitisme

<https://www.holocaustremembrance.com/fr/resources/working-definitions-charters/la-definition-operationnelle-de-lantisemitisme-utilisee-par>

IHRA, Recognising and Countering Holocaust Distortion – Recommendations for Policy and Decision Makers (en anglais et en allemand uniquement)

<https://www.holocaustremembrance.com/resources/reports/recognizing-countering-holocaust-distortion-recommendations>

Nations Unies, Assemblée générale, Résolution n° 61/255, 2007

<https://undocs.org/fr/A/RES/61/255>

Nations Unies, Stratégie et Plan d'Action pour la Lutte contre les Discours de Haine

https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_FR.pdf

Nations Unies, Plan d'action pour la protection des sites religieux

<https://news.un.org/fr/story/2019/09/1051482>

Nations Unies, Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent

<https://www.un.org/counterterrorism/fr/plan-of-action-to-prevent-violent-extremism>

Nations Unies, Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Rapport sur l'Antisémitisme de 20 septembre 2019

<https://undocs.org/fr/A/74/358>

Nations Unies, Secrétaire Général, Observations formulées lors de l'événement de haut niveau de l'UNESCO intitulé « the Power of Education for Countering Racism and Discrimination: The Case of anti-Semitism » (New York, 26 septembre 2018) (en anglais uniquement)

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-26/secretary-generals-remarks-high-level-event-power-education>

OSCE, Conclusions by the OSCE Swiss Chairmanship on 12-13 November 2014, following the 10th Anniversary Berlin Conference on Anti-Semitism (en anglais uniquement)

<https://www.osce.org/files/f/documents//0/126710.pdf>

OSCE, Déclaration sur le renforcement des efforts de lutte contre l'antisémitisme

<https://www.osce.org/fr/mc/149651>

OSCE/BIDDH, Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities: A Practical Guide

(en anglais, allemand ou russe uniquement)

<https://www.osce.org/odihr/317191>

OSCE/BIDDH Information Against Hate Crimes Toolkit

(en anglais ou en russe uniquement)

<https://www.osce.org/odihr/INFAHCT>

OSCE/BIDDH, programme de formation des forces de l'ordre à la lutte contre les crimes de haine / Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE)

(en anglais ou en russe uniquement)

<https://www.osce.org/odihr/tahcle>

OSCE/BIDDH, programme de formation des procureurs en matière de lutte contre les crimes de haine / Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT)

(en anglais ou en russe uniquement)

<https://www.osce.org/odihr/pahct>

Parlement européen, Résolution du 1er juin 2017 sur la lutte contre l'antisémitisme

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0243_FR.html

Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STCE n° 189)

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680081610>

Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STCE n° 177)

<https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168008062b>

UNESCO, Enseignement de l'Holocauste et prévention du génocide: guide à l'intention des décideurs politiques

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259701>

UNESCO et OSCE/BIDDH, Prévenir l'antisémitisme par l'éducation : Lignes directrices à l'intention des décideurs politiques

<https://www.osce.org/files/Addressing-Anti-Sem-education-French-web1%20%282%29.pdf>

UNESCO et OSCE/BIDDH, Addressing Anti-Semitism in Schools: Training Curricula (en anglais uniquement)

<https://en.unesco.org/news/addressing-anti-semitism-schools-unesco-and-osce-launch-framework-curricula-teacher-trainers> et <https://www.osce.org/odihr/470712>

Union européenne, Agence des droits fondamentaux, Compendium of practices for hate crime (en anglais uniquement)

<https://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices>