

Recommandation de politique  
générale n° 5 de l'ECRI (révisée)  
**sur la prévention et la lutte contre  
le racisme et la discrimination  
envers les musulmans**



Adoptée le 8 décembre 2021

Strasbourg, le 1<sup>er</sup> mars 2022

European Commission  
against Racism and Intolerance



Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation de politique  
générale n° 5 de l'ECRI (révisée)  
**sur la prévention et la lutte contre  
le racisme et la discrimination  
envers les musulmans**

**Adoptée le 8 décembre 2021**

Strasbourg, le 1<sup>er</sup> mars 2022

Edition anglaise :  
*ECRI General Policy  
Recommendation No. 5 (revised)  
on preventing and combating anti-Muslim  
racism and discrimination*

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage  
n'engagent que le ou les auteurs  
et ne reflètent pas nécessairement  
la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex, Courriel : [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe.

Photo : Shutterstock.

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPDP.

© Conseil de l'Europe, février 2022  
Imprimé aux ateliers du Conseil de l'Europe.

Publication de la Commission  
Européenne contre le Racisme  
et l'Intolérance (ECRI)  
Conseil de l'Europe - 2022  
Strasbourg

# Table des matières

---

<b>I. PRÉAMBULE</b>	<b>5</b>
<b>II. HISTORIQUE ET CONTEXTE</b>	<b>9</b>
A. Retour historique	9
B. Notions générales et définitions	10
C. Formes contemporaines de racisme et de discrimination envers les musulmans	13
D. Impact sur les musulmans	21
<b>III. RECOMMANDATIONS</b>	<b>23</b>
A. Politiques et coordination institutionnelle	23
B. Prévention	25
C. Protection	28
D. Poursuites / Application des lois	29
<b>ANNEXE</b>	<b>33</b>
Jurisprudence citée dans les parties II et III	37

---



# 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, et sa disposition portant interdiction générale de la discrimination;

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

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 l'internet, n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, n° 8 pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail et n° 15 sur la lutte contre le discours de haine;

Vu notamment la Recommandation 1162 (1991) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne; la Résolution 1605 (2008) sur les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme; la Résolution 1743 (2010) sur l'islam, l'islamisme et l'islamophobie en Europe; la Résolution 1887 (2012) « discriminations multiples à l'égard des femmes musulmanes en Europe: pour l'égalité des chances »;

Rappelant le Livre blanc sur le dialogue interculturel: « Vivre ensemble dans l'égalité dignité » (2008) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

Vu 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 de l'Union européenne (UE); le Plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 (une union de l'égalité) et les travaux consacrés par la Commission et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE dans le domaine des crimes de haine et de la lutte contre la haine et la discrimination envers les musulmans;

Rappelant les rapports du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, en particulier celui du 4 août 2017 sur la lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans le contexte de lutte contre le terrorisme ;

Prenant note du rapport sur la lutte contre l'islamophobie/la haine envers les musulmans du 13 avril 2021 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction ;

Prenant acte de la Stratégie et du Plan d'action de 2019 des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine ;

Rappelant les Principes directeurs de 2011 du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE/BIDDH), du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à l'attention des éducateurs pour combattre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des musulmans intitulés « Aborder l'islamophobie à travers l'éducation » ;

Prenant note de la nomination du Représentant spécial de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les crimes de haine antisémites et antimusulmans et toute forme d'intolérance religieuse, ainsi que des Rapporteurs/Représentants spéciaux et des Coordinateurs de la lutte contre le racisme envers les musulmans au sein des Nations Unies, de l'OSCE et de l'Union européenne ;

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

Convaincue que la coexistence pacifique des religions dans une société pluraliste est basée sur le respect de l'égalité et de la non-discrimination entre les religions dans un État démocratique, avec une séparation claire entre les lois de l'État et les institutions religieuses ;

Rappelant que le judaïsme, le christianisme et l'islam se sont influencés mutuellement et ont influencé pendant des siècles la civilisation européenne, et rappelant dans ce contexte la contribution positive apportée par l'islam au développement des sociétés européennes dont elle est partie intégrante ;

Regrettant vivement que soit parfois présentée une image de l'islam et des musulmans, reproduisant des stéréotypes hostiles qui font percevoir cette religion et ses fidèles ou celles et ceux qui sont perçus comme tels comme une menace ;

Rejetant toute vision déterministe de l'islam et reconnaissant la grande diversité intrinsèque des pratiques de cette religion ;

Observant la hausse significative du racisme et de la discrimination envers les musulmans dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, et soulignant que cette recrudescence revêt également des formes contemporaines et qu'elle a accompagné de près l'actualité mondiale, notamment les attentats terroristes du 11 septembre

2001, et l'intensification de la lutte contre le terrorisme, la situation au Moyen-Orient et la migration croissante en provenance de pays à majorité musulmane vers l'Europe;

Fermelement convaincue que la haine et les préjugés qui visent les communautés musulmanes et qui peuvent se manifester sous diverses formes, non seulement par des attitudes négatives, mais aussi, à des degrés divers, par des actes discriminatoires, des discours de haine et des crimes de haine, doivent être activement combattus dans le cadre de la lutte contre le racisme;

Rejetant tous les actes et manifestations justifiant la violence et l'extrémisme par la religion;

Regrettant vivement les fausses accusations qui visent l'ensemble des communautés musulmanes sans faire de distinction entre les musulmans et les extrémistes empruntant l'habit religieux;

Soulignant qu'il incombe aux États membres du Conseil de l'Europe de faire en sorte que la prévention et la lutte contre le terrorisme n'ait pas d'impact négatif sur un groupe ethnique, religieux ou linguistique particulier;

Rappelant la nécessité pour les États membres de favoriser l'intégration des nouveaux membres de leurs sociétés dans le cadre d'un processus fonctionnant à double sens et d'assurer l'inclusion de leurs populations issues de la diversité et établies de longue date afin de contribuer à la prévention de réactions racistes, discriminatoires ou xénophobes dans certains segments de la société en réponse au climat créé par la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme religieux, ou tout en relevant les défis d'une migration croissante;

Observant que le racisme et la discrimination envers les musulmans revêtent souvent un caractère intersectionnel fondé sur plusieurs motifs, comme la religion, l'origine nationale ou ethnique et le genre;

Constatant avec une grande préoccupation la montée générale des atteintes à caractère genré auxquelles sont confrontées des femmes musulmanes, notamment lorsqu'elles montrent publiquement leur foi;

Soulignant que la liberté d'expression doit permettre un débat franc sur les questions relatives à la religion et aux convictions dans une société démocratique, tout en rappelant l'incompatibilité du discours de haine envers tout groupe religieux avec cette liberté;

Observant que l'internet est de plus en plus utilisé pour propager la haine et les préjugés envers les musulmans, et que les réseaux sociaux n'ont pas agi efficacement pour empêcher ce dangereux détournement de leurs plateformes;

Convaincue qu'il n'est possible de répondre convenablement à de tels phénomènes que par l'effort conjoint de tous les acteurs concernés des sociétés européennes: représentants des diverses communautés, responsables religieux, universitaires, organisations de la société civile et autres institutions clés, dont celles dont les activités touchent à l'éducation, à la culture, au sport et à la politique;

Soulignant que les efforts de lutte contre la haine et les préjugés envers les musulmans passent par l'application pleine et effective, à tous les auteurs et au profit de toutes les victimes, des dispositions juridiques liées à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, et que les dispositions visant à lutter contre l'incitation à la violence raciste et 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, notamment le dialogue et la coopération entre les individus et les communautés culturelles, ethniques et religieuses, et s'inspirer des approches interculturelles ;

Mettant particulièrement l'accent sur le rôle de l'éducation dans la promotion de la tolérance et du respect des droits humains et, par là même, dans la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans ;

Soulignant que les gouvernements doivent lutter par l'éducation de façon proactive contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, faire en sorte que les systèmes éducatifs renforcent la résistance des élèves et des étudiants devant le racisme et les préjugés envers les musulmans, et répondre efficacement aux actes antimusulmans en milieu scolaire et universitaire ;

Soulignant que la diversité des confessions est un atout au sein d'une société pluraliste, et que le principe de la société multiconfessionnelle et interculturelle va de pair avec la volonté des religions de coexister au sein des sociétés dont elles font partie ;

Soulignant la contribution de toutes les religions à la cohésion sociale et le devoir des États de respecter toutes les religions sur un pied d'égalité ;

Décide d'actualiser sa Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, conformément à sa Feuille de route vers l'égalité effective préparée à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de sa création.

# II. Historique et contexte

---

## Observations générales

1. L'ECRI a pour mission de prévenir les manifestations publiques de racisme anti-musulman et de lutter contre elles, et tel est aussi le but de la présente Recommandation de politique générale (RPG). Il importe de souligner à ce propos que si les RPG de l'ECRI s'adressent aux autorités nationales des États membres du Conseil de l'Europe, il revient à tous les membres de la société de lutter contre le racisme et la discrimination envers les musulmans et de les prévenir.

2. Les sociétés européennes se composent d'un riche tissu culturel, sur lequel repose divers éléments ethniques, religieux, historiques et philosophiques, et dont les musulmans font partie intégrante, au sein desquelles ils sont respectés et auxquelles ils contribuent depuis des siècles. Malgré cela, est apparu depuis 2000 le pressant besoin de conceptualiser les nouveaux défis à relever dans la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans. Ce besoin s'est encore accru après les attentats terroristes commis par Al-Qaïda le 11 septembre 2001, l'augmentation récente de l'arrivée de migrants, y compris de migrants musulmans, en Europe, et la montée des partis et mouvements populistes xénophobes et ultranationalistes. Ces tendances ont présidé à une recrudescence significative des actes haineux visant les musulmans, accompagnés ou non de violences, qui se répandent. La haine et les préjugés antimusulmans sont souvent monnaie courante dans la société, et envahissent la vie institutionnelle, politique, sociale et économique. Si les actes de haine envers les musulmans commis en Europe ont été et continuent d'être critiqués par des gouvernements, une réponse claire, ferme et coordonnée, au niveau national comme au niveau européen, fait encore défaut afin de les prévenir et de les combattre sur la durée.

## A. Retour historique

3. L'histoire des musulmans et de l'islam d'Europe fait partie de celle de l'Europe; elle est aussi complexe que longue<sup>1</sup>. L'islam, le judaïsme et le christianisme ont les mêmes racines et sont porteurs de valeurs communes. Ces liens se retrouvent dans l'histoire des États membres du Conseil de l'Europe eux-mêmes. Dans certains États, les contacts avec les musulmans et l'islam remontent à des siècles. Dans d'autres, il s'agit d'une expérience relativement nouvelle. Les communautés musulmanes sont

---

1 Voir également Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (PACE), Recommandation 1162 (1991) sur la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne.

minoritaires dans de nombreux États membres, mais majoritaires dans d'autres. L'islam et les communautés musulmanes n'en sont pas moins une composante de l'histoire européenne.

4. Entre le VII<sup>e</sup> et le XVI<sup>e</sup> siècle, dans le contexte des Croisades ou de la Reconquista en particulier, les musulmans et l'islam étaient dépeints comme des «Autres» ou des «Ennemis». Par la suite, les représentations coloniales et orientalistes, dont certaines survivent encore aujourd'hui, ont projeté des musulmans l'image d'une civilisation inférieure, confortant par contraste la conscience d'un «Nous» homogène. Les conséquences néfastes et persistantes du colonialisme ont eu un impact profond sur la perception défavorable des musulmans et de l'islam au cours des dernières décennies. Une série d'événements et de problèmes mondiaux, les troubles civils et les conflits internationaux survenus dans diverses régions, ont également nourri les représentations et les perceptions contemporaines des musulmans et de l'islam dans l'ensemble de l'Europe.

5. Les attentats terroristes qui ont eu lieu aux États-Unis le 11 septembre 2001, en particulier, ont été présentés comme un « tournant » dans la montée d'une vision stéréotypée des musulmans et de l'islam. Ces représentations négatives se sont encore intensifiées après les attaques de groupes tels que Daesh (ISIS) et d'autres groupes terroristes dans plusieurs régions, y compris en Europe<sup>2</sup>. Devant le défi colossal de ces actes atroces, et amenés à s'attaquer à leurs causes profondes, les États membres ont résolument pris des mesures à de nombreux niveaux. Un certain nombre de politiques de lutte contre le terrorisme et les discours qui les accompagnent ont cependant contribué à susciter et à renforcer les stéréotypes, donnant naissance à des formes contemporaines de sentiments antimusulmans. En parallèle, l'augmentation de l'immigration en provenance de pays à majorité musulmane a souvent conduit le mot « musulman » à être considéré, dans le discours public, comme synonyme des termes de migrant, de demandeur d'asile et de réfugié et à être utilisé de manière péjorative. Les inquiétudes suscitées par ce qui est généralement décrit comme l'islamisme — compris comme une forme d'extrémisme politique empruntant l'habit religieux<sup>3</sup> — ont également intensifié les sentiments antimusulmans.

## B. Notions générales et définitions

6. Les musulmans sont caractérisés par la grande diversité de leurs origines nationales ou ethniques, leurs langues et leurs nationalités, leurs orientations et leurs pratiques religieuses; or, ils continuent d'être communément et inexactement perçus comme un groupe homogène et monolithique. Cette « identité musulmane » réduc-

---

2. Voir Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 2090 (2016), Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe, paragraphes 7 et 8.

3. Voir Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1743 (2010), paragraphe 20. Dans la présente RPG, le terme « islamiste » désigne les militants de l'islamisme : or les musulmans ne sont pas tous islamistes (seule une minorité l'est). L'ECRI souligne bien que cela ne doit en aucun cas être mal compris ou interprété à tort comme justifiant les préjugés, la discrimination ou la haine à l'égard des musulmans.

trice et statique s'est encore cristallisée ces dernières décennies. Dans la plupart des discours antimusulmans tenus en Europe, comme l'observe l'ECRI dans ses rapports par pays, le stéréotype du « musulman » est largement associé à quatre caractéristiques principales ayant des liens entre elles : les musulmans seraient des étrangers, ils seraient arriérés, ils représenteraient une menace et leur culture serait incompatible avec les valeurs européennes fondamentales comme les droits humains et la démocratie. Ces stéréotypes peuvent facilement se transformer en racisme et en discrimination envers les musulmans s'ils impliquent que certaines communautés sont présentées comme étant si différentes les unes des autres qu'elles ne peuvent pas vivre ensemble. De l'avis de l'ECRI, les idéologies fondées sur l'incompatibilité entre groupes nationaux, ethniques ou religieux présentent un niveau de danger analogue pour la cohésion sociale que les idéologies de supériorité « raciale »<sup>4</sup>.

7. Il conviendrait également de considérer la haine et la discrimination envers les musulmans sous le prisme de ce que l'on désigne par le terme de « racisation »<sup>5</sup>. Il ressort des travaux de suivi de l'ECRI que les sentiments antimusulmans opèrent simultanément sur divers différenciateurs de l'altérité, notamment la religion et l'origine ethnique ou nationale. Dès lors que la « musulmanité » (réelle ou perçue) devient un marqueur d'identité, les musulmans peuvent être « racisés » sur la base de leur apparence physique, de leurs traits religieux ou culturels, qu'ils se voient eux-mêmes ou non comme musulmans. En outre, il existe des différences dans la manière dont les femmes et les hommes musulmans en particulier sont « racisés » ; bien que hommes et femmes puissent être présentés comme associés à la violence, les femmes musulmanes sont souvent dépeintes comme étant opprimées, passives, dépourvues d'intelligence et d'esprit d'initiative.

8. Sur la base de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, dans laquelle elle définit le racisme comme « la croyance qu'un motif, tel que la "race"<sup>6</sup>, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes »<sup>7</sup>, l'ECRI considère que les phénomènes de haine et de discrimination à l'encontre des musulmans ou de ceux qui sont perçus comme tels entrent bien dans le cadre du racisme. Elle estime que cette constatation est une étape importante dans la reconnaissance et la compréhension complète du phénomène dans son ensemble en tant que forme spécifique de racisme, conformément à sa définition du racisme.<sup>8</sup>

---

4. Rapport annuel de l'ECRI (2010) : paragraphe 12.

5. Voir l'Avis de l'ECRI sur le concept de « racisation » (2021), en particulier le § 5.

6. Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Cependant, elle utilise ce terme afin d'éviter de laisser sans protection juridique les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une « autre race ». Voir RPG no 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

7. ECRI, RPG no 7, 1.a.

8. Voir, par exemple, Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025.

9. A cet égard, bien que le terme d'islamophobie se soit répandu dans le vocabulaire politique et dans les politiques publiques, il est régulièrement contesté, notamment en raison des éventuels effets involontaires de son emploi et de ses possibilités d'exploitation politique et idéologique qui pourraient faire obstacle à la critique raisonnable de l'islam et ainsi menacer le droit à la liberté d'expression. «Haine et discrimination envers les musulmans» et «préjugés antimusulmans» sont fréquemment utilisés aussi. L'ECRI constate que, malgré une littérature abondante et de longs débats sur l'emploi de ces termes, il n'existe pas de terminologies et de définitions généralement acceptées de ces phénomènes. Dans la présente RPG, l'ECRI qualifiera ces phénomènes de racisme et de discrimination envers les musulmans pour les raisons exposées précédemment, tout en utilisant également les termes de «haine» antimusulmane et «préjugés» antimusulmans pour caractériser l'ensemble complexe et diversifié du discours de haine et de la violence inspirée par la haine ainsi que tout acte de discrimination à l'encontre des musulmans ou des personnes perçues comme telles.

10. L'ECRI observe que, comme toutes les dynamiques d'exclusion, le racisme antimusulman est étroitement lié à son contexte et varie dans le temps et l'espace. Il n'y a donc pas un racisme unique, mais des racismes spécifiques à tel ou tel contexte, qui peuvent se manifester — implicitement ou explicitement — non seulement dans des attitudes et des actes individuels, mais aussi structurellement dans des actions politiques ou des dispositifs institutionnels. Ces manifestations englobent les préjugés, la stigmatisation, la discrimination (y compris le profilage), les discours et les crimes de haine, ainsi que l'exclusion de domaines essentiels de la vie tels que l'éducation, l'emploi et le logement.

11. La tolérance est un principe central, sur lequel repose la liberté de religion, et qui permet de préserver la cohésion publique. C'est le respect, l'acceptation et l'appréciation de la richesse et de la diversité des cultures de notre monde, de nos modes d'expression et de nos manières d'exprimer notre qualité d'être humain<sup>9</sup>. La liberté de religion, pour sa part, a de nombreuses dimensions et recoupe d'autres droits humains, notamment le droit à la protection contre la discrimination. Les formes d'intolérance vécues par des personnes musulmanes ou perçues comme telles sont parfois uniquement des formes d'intolérance religieuse envers les croyants musulmans. Si les préjugés s'inscrivent dans le cadre d'une vision essentialisée de l'islam et des musulmans jouent un grand rôle dans le racisme antimusulman, l'intolérance religieuse, qui situe le problème dans la religion, s'exprime souvent dans des propos présentant l'islam comme une religion intrinsèquement opposée aux droits humains fondamentaux, notamment la liberté d'expression et l'égalité des genres.

12. L'ECRI observe que le racisme visant les musulmans n'est pas toujours réductible à la seule hostilité envers une «religion» : elle est intimement liée à d'autres formes d'exclusion, qui peuvent s'entremêler à des sentiments d'hostilité contre les immigrés et de xénophobie, des préjugés liés au genre ou au milieu social. En d'autres termes,

---

9. Article 1 de la Déclaration de l'UNESCO sur les principes de la tolérance (1995). Le même article stipule également que la tolérance est «non seulement un devoir moral, mais aussi une exigence politique et juridique».

le racisme envers les musulmans opère à des niveaux multiples et est de nature intersectionnelle. Les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants (originaires de pays à majorité musulmane) sont bien souvent considérés comme des « musulmans », catégorisés non seulement par leur appartenance religieuse, mais aussi par leur origine ethnique ou nationale présumée. Les musulmans européens sont parfois eux-mêmes vus comme des migrants en raison de leur identité religieuse, jugée « étrangère ». Les musulmans portant des symboles religieux visibles ou les musulmans noirs sont plus exposés à la discrimination, au discours de haine et à la violence inspirée par la haine par intersectionnalité du genre, de la religion et/ou de la couleur, ou sur la base d'un seul de ces traits distinctifs (sexisme<sup>10</sup> ou racisme anti-Noir, par exemple).

13. La notion d'intersectionnalité renvoie au cumul<sup>11</sup> de traits identitaires multiples par rapport au vécu de l'exclusion et de l'hostilité. Elle reflète donc très utilement les conséquences de la combinaison de formes de discrimination ou de systèmes de subordination, et la manière dont elles contribuent à l'apparition de strates d'inégalités<sup>12</sup>. L'ECRI estime par conséquent que cette notion est indispensable pour appréhender le racisme antimusulman dans toute sa complexité.

## C. Formes contemporaines de racisme et de discrimination envers les musulmans

14. Le racisme antimusulman opère sur trois grands axes : dénigrement par le stéréotype et la haine, y compris la violence motivée par la haine ; cercle vicieux de l'inégalité ; et négation, voire destruction, de la culture et de la religion. Ce phénomène ne se manifeste pas uniquement par des cas d'hostilité ou de discrimination interpersonnelle, mais peut également être à caractère structurel<sup>13</sup>.

### *Stigmatisation*

15. Le processus d'altérisation commence souvent par des généralisations abusives. L'islam étant régulièrement présentée comme menaçant de l'extérieur les normes et valeurs européennes, les musulmans ont de plus en plus été traités en boucs

---

10. Voir la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme.

11. EU – Conseil de l'Europe, FRA - CEDH, Manuel de droit européen en matière de non-discrimination (2018), p. 59.

12. Rapport de la réunion du groupe d'experts sur le genre et la discrimination raciale, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Division des Nations Unies de la promotion de la femme (2000).

13. La discrimination structurelle est tissée dans le fonctionnement de nos sociétés et s'opère par le biais de normes, de routines, de modèles d'attitudes et de comportements qui créent des obstacles à la réalisation de l'égalité des chances et de l'égalité effective. Dans le contexte de la présente RPG, elle peut être définie comme « un ensemble d'attitudes et de comportements discriminatoires dans les structures sociales qui, consciemment ou inconsciemment, constituent des obstacles pour les musulmans ».

émisaires et stigmatisés. Cette tendance a encore été accentuée par la peur de l'islamisme<sup>14</sup>, l'émergence de mouvements<sup>15</sup> islamistes<sup>16</sup> extrémistes et violents et des attentats terroristes prétendument commis au nom de l'islam; tout cela est fréquemment instrumentalisé pour dépeindre l'ensemble des musulmans comme réfractaires et inaptes à l'intégration dans les sociétés européennes, et ainsi comme une menace sécuritaire<sup>17</sup>.

16. Prétendre que les musulmans et leurs croyances ne font pas partie intégrante de la société et constituent une menace sert à perpétuer le racisme envers les musulmans. De l'avis de l'ECRI, une telle rhétorique n'est souvent que la première étape vers des discriminations à l'égard des musulmans et leur exclusion, ce qui est en complète contradiction avec le principe d'universalité des droits humains<sup>18</sup> et se traduit par une dangereuse normalisation des préjugés antimusulmans<sup>19</sup>. Par conséquent, tout amalgame entre les terroristes, les extrémistes religieux et politiques et la population musulmane dans son ensemble suscite des sentiments de rejet et d'hostilité à l'égard des communautés musulmanes et d'aliénation entre elles, et ignore leurs réalités quotidiennes.

17. La perception croissante des musulmans, tout au moins dans certains segments des sociétés européennes, comme appartenant à une « communauté inspirant la suspicion », autrement dit une communauté soupçonnée d'être impliquée dans des activités violentes purement et simplement parce qu'elle est musulmane<sup>20</sup> et sur la seule base de préjugés profondément ancrés à leur égard, a contribué à l'apparition de différentes manifestations de racisme et de discrimination envers les musulmans. Beaucoup de musulmans, ou de personnes perçus comme telles (y compris les personnes de descendance arabe ou sud-asiatique qui ne sont pas musulmanes) à travers l'Europe se sentent injustement soupçonnés et se plaignent de pratiques assimilables à du profilage racial<sup>21</sup> par des organes chargés de l'application de la loi<sup>22</sup> et de faire

---

14. Voir le paragraphe 5.

15. *Ibidem*.

16. Al-Qaïda, Daesh (ISIS) et autres groupes similaires, par exemple.

17. Rapport annuel de l'ECRI (2014) : paragraphe 14.

18. Rapport annuel de l'ECRI (2019) : paragraphe 13.

19. Rapport annuel de l'ECRI (2018) : paragraphe 14.

20. Les indicateurs de risque de la politique de sécurité permettant de déterminer si une personne musulmane est considérée comme menaçante ou non peuvent inclure : prix cinq fois par jour, se laisser pousser la barbe, faire des dons à des organisations caritatives, faire le hajj ou l'umrah.

21. Dans le cadre de cette RPG, les autorités ou services chargés de l'application des lois peuvent inclure les services de sécurité interne.

22. Voir la RPG no 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, qui définit le profilage racial comme « l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ».

l'objet, de façon abusive, d'opérations de lutte contre le terrorisme<sup>23</sup> ou de contrôles aux frontières<sup>24</sup>. De nombreux rapports par pays de l'ECRI font ressortir l'impact particulièrement marqué des législations antiterroristes sur les jeunes hommes musulmans ou perçus comme tels, régulièrement arrêtés et fouillés, même en l'absence de soupçon raisonnable de comportement délictueux<sup>25</sup>. Les femmes musulmanes qui portent des symboles religieux visibles, comme le foulard, tout comme les hommes musulmans portant la barbe ou des vêtements traditionnels sont aussi parfois représentées comme associées au terrorisme. Ces exemples mettent en évidence les hypothèses liées au genre qui peuvent être admises dans le développement de stratégies antiterroristes.

18. L'ECRI reconnaît le rôle essentiel qui incombe aux États membres du Conseil de l'Europe dans la protection de leurs populations contre le terrorisme. Elle rappelle toutefois que la lutte contre le terrorisme ne doit pas devenir un prétexte laissant le champ libre au racisme, à la discrimination raciale et à l'intolérance<sup>26</sup>. Souvent, les autorités publiques omettent d'évaluer le risque d'engendrer des discriminations dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre de leurs mesures antiterroristes et l'impact que peuvent avoir ces mesures sur les divers groupes et les relations entre communautés. Il est inquiétant de constater que ces mesures peuvent cibler et affecter de façon disproportionnée des groupes minoritaires, comme les musulmans dans un certain nombre de pays<sup>27</sup>. De l'avis de l'ECRI, cet état de choses expose les musulmans à un risque accru d'atteinte à leurs droits; il nourrit de surcroît un climat de suspicion à leur égard ou à l'égard des personnes présumées musulmanes, et va à contre-courant des efforts d'inclusion au sein des sociétés.

19. Des membres de communautés musulmanes ont signalé à de nombreuses reprises à l'ECRI qu'ils trouvent frustrant, intimidant et insultant d'avoir à afficher systé-

- 
23. L'approche consistant à « associer l'ensemble de la société » à la lutte antiterroriste peut soumettre les communautés musulmanes à la surveillance de multiples acteurs, chargés de détecter les « signes de radicalisation », notamment les enseignants, les travailleurs sociaux, le personnel médical et les autres professionnels de la santé, les voisins et des membres de la famille, les chefs de communautés et les membres des groupes confessionnels (Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (2020), A/HRC/43/46; paragraphe 32).
  24. Rapport annuel de l'ECRI (2015) : paragraphe 22; voir également UE, FRA (2017), Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination — Les musulmans – Sélection de résultats.
  25. ECRI, RPG no 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, exposé des motifs, paragraphe 44; CERD, Recommandation générale no 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi, CERD/C/GC/36.
  26. ECRI, RPG no 8 sur la lutte contre le racisme dans la lutte contre le terrorisme, préambule.
  27. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (2017), A/72/287 : paragraphe 7; voir également UE, FRA (2021), Directive (UE) 2017/541 : les répercussions de la directive sur les libertés et droits fondamentaux.

matiquement et publiquement des vues antiterroristes et leur attachement à la liberté d'expression ou à d'autres droits humains au simple motif de leurs rapports avec l'islam s'ils veulent se faire considérer comme des citoyens acceptables.

20. Ses travaux de monitoring ont permis à l'ECRI de constater que la rhétorique antimusulmane n'est plus confinée aux franges de la société, qu'elle est à présent reprise par la classe politique issue des courants dominants, et amplifiée par une montée du discours populiste xénophobe<sup>28</sup>. Les mouvements populistes ultranationalistes qui prétendent protester contre la prétendue islamisation des pays européens mêlent souvent dans des buts politiques des sentiments xénophobes généraux à des aspects du racisme antimusulman<sup>29</sup>. Plusieurs personnalités politiques ont tenu des discours anti-immigration pour attiser les préjugés et la haine contre les musulmans en général, notamment dans le sillage du mouvement migratoire vers l'Europe qui a démarré en 2015. Ils ont attisé, particulièrement lors de campagnes électorales, la haine des musulmans en profitant des inquiétudes suscitées par l'afflux de migrants<sup>30</sup>. Cela a suscité une méfiance généralisée à l'égard des musulmans, y compris ceux qui sont nés ou vivent déjà depuis longtemps, voire des générations, en Europe, et a nourri et motivé des attitudes d'intolérance parmi certains non-musulmans.

21. Au-delà du discours politique, le discours de haine visant les musulmans ou les personnes perçues comme telles s'est également intensifié dans la presse écrite et audiovisuelle dans un nombre croissant de pays. Certains médias décrivent les musulmans comme une menace ou un problème, sur des thèmes généraux, en accolant systématiquement les mots « musulmans » et « islam » à « terrorisme » ou « extrémisme », en pratiquant le sensationnalisme par présentation des musulmans comme un tout « autre », étranger, une menace pour les valeurs européennes, entre autres. Ces stéréotypes sont incompatibles avec la déontologie du journalisme. Pour y remédier sans porter atteinte à l'indépendance éditoriale des médias, il convient de diffuser le plus largement possible une autre image des personnes stigmatisées les présentant sous un jour positif, ancrée dans la réalité et bien renseignée, qui conteste de manière convaincante le portrait défavorable qui est donné d'elles<sup>31</sup>. Les médias ont là un rôle essentiel à jouer. L'ECRI a d'ailleurs plusieurs fois insisté sur l'importance d'un dialogue authentique avec les communautés musulmanes et de l'ouverture d'un débat sur l'image de l'islam et des communautés musulmanes projetée dans le public, ainsi que la promotion de l'inclusion (entre autres) de professionnels des médias issus de la diversité, afin de changer les représentations de l'intérieur<sup>32</sup>.

---

28. Rapport annuel de l'ECRI (2016) : paragraphe 18.

29. Rapport annuel de l'ECRI (2014) : paragraphe 15.

30. Rapport annuel de l'ECRI (2017) : paragraphe 14.

31. Voir aussi ECRI, RPG no 15 sur la lutte contre le discours de haine ; exposé des motifs ; paragraphe 96.

32. Rapport annuel de l'ECRI (2017) : paragraphe 15.

22. Par ailleurs, le discours de haine en ligne visant en particulier les musulmans a beaucoup augmenté ces dernières années et reste très répandu<sup>33</sup>. Sur les plateformes de médias sociaux notamment, les propos antimusulmans incendiaires sont courants; les diabolisations de communautés musulmanes abondent, de même que les théories du complot accusant les musulmans d'envahir l'Europe, les discours spécifiques à la pandémie de Covid-19, et les incitations à la violence contre eux. Les personnes identifiables en ligne comme musulmanes constatent que leur identité musulmane est prise pour cible dans le monde virtuel; elles sont en butte à des insultes et à des menaces, même sur des questions sans rapport avec leur foi ou leur communauté, ce qui dissuade certaines de se connecter. L'ECRI a observé que les flambées de discours de haine en ligne suivent le plus souvent des événements extérieurs ou sont « déclenchées » par de tels événements, comme des attentats terroristes, ou des déclarations qui suscitent des tensions en ne faisant pas la différence entre critiquer une religion et offenser les fidèles de cette religion.

23. L'ECRI considère que la lutte contre le discours de haine devrait viser à protéger les personnes et les groupes de personnes plutôt que des idéologies ou des religions<sup>34</sup>; il faut se garder d'en mésuser, notamment pour interdire la critique de croyances religieuses. Il convient à cet égard de ne pas confondre la rhétorique antimusulmane, toujours condamnable, et la critique de l'islam. Il est essentiel de distinguer ces deux discours: la fermeture de tout espace de critique de l'islam nuirait au débat démocratique et à la liberté d'expression<sup>35</sup>.

---

33. Voir, par exemple, les résultats de l'enquête menée en 2021 par le Représentant spécial de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les crimes de haine antisémites et antimusulmans et toute forme d'intolérance religieuse.

34. ECRI, RPG no 15 sur la lutte contre le discours de haine; préambule. Voir également la Résolution 1510 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses; la Recommandation 1805 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur le blasphème, les insultes à caractère religieux et le discours de haine contre des personnes au motif de leur religion.

35. L'ECRI constate que la critique d'une religion, l'islam compris, de ses chefs de file ou de ses pratiques ne constitue pas un acte de discrimination à l'encontre de ses fidèles, mais un exercice de la liberté d'expression — droit humain fondamental garanti à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et pierre angulaire des sociétés démocratiques. Cependant, l'article 10 n'en fait pas un droit absolu qui ne puisse être restreint. La jurisprudence de la Cour a en outre confirmé que son exercice responsable ne doit pas outrepasser les limites de la critique acceptable, telles que définies par la Cour européenne des droits de l'homme — qu'il ne protège pas l'incitation à la violence et à la discrimination, les stéréotypes négatifs ou les insultes directes à l'égard d'un groupe, tels les musulmans. Voir *Norwood c. Royaume-Uni* (n° 23131/03), décision du 16 novembre 2004; *Soulas et autres c. France* (n° 15948/03), décision du 10 juillet 2008; *Féret c. Belgique* (n° 15615/07), arrêt du 16 juillet 2009; *Le Pen c. France* (n° 18788/09), décision du 7 mai 2010. L'ECRI relève que la Cour a déclaré à plusieurs reprises que, dans le contexte de la religion, les États membres avaient le devoir de mettre un terme à certaines formes de conduite ou d'expression profane et gratuitement blessante envers autrui. Voir, par exemple, *E.S c. Autriche* (no. 38450/12, arrêt du 25 octobre 2018), paragraphes 21, 43.

## **Discrimination**

24. Les rapports de l'ECRI font ressortir que le racisme antimusulman peut aussi se concrétiser dans une discrimination fréquente dans divers domaines de la vie et dans les rapports avec les autorités. Par exemple, une enquête couvrant toute l'Union européenne a montré que près de quatre musulmans sur dix (39 %) indiquent avoir été exposés à des discriminations, et un sur cinq que la religion était la motivation principale<sup>36</sup>. Les personnes dont le nom évoque l'éventualité qu'elles soient musulmanes rencontrent souvent des difficultés de recrutement et se voient refuser des emplois parce qu'on les croit musulmanes. Ce barrage ou ces freins à l'emploi peuvent provoquer l'exclusion économique, mais aussi accroître la vulnérabilité des musulmans, en particulier les jeunes, en les coupant du reste de la société. Au niveau collectif, des mesures législatives nationales et infranationales restreignant le port de vêtements religieux, la construction de mosquées et de minarets, la production de produits halal et l'accès à la citoyenneté ont été adoptées ces dernières décennies ; elles ont parfois été considérées comme discriminatoires.

25. L'ECRI a constaté à maintes reprises que les femmes portant des symboles religieux visibles, comme le foulard, sont particulièrement exposées à la discrimination et au harcèlement au travail en raison de leur genre et de leur religion<sup>37</sup>. Les symboles religieux féminins visibles ont d'ailleurs fait l'objet de vives controverses dans les sociétés européennes. La multiplication des mesures législatives réglementant le port de ces symboles est venue alimenter encore ce débat. Ces lois s'appliquent à tous les symboles religieux, mais toucheraient les musulmanes dans une mesure disproportionnée. Le débat public à ce sujet aurait des effets encore plus pénalisants que les lois elles-mêmes sur les musulmanes, déclarées opprimées, soumises et dépendantes, ce qui renforce les stéréotypes et ne respecte pas suffisamment la vision que ces femmes ont d'elles-mêmes et leur liberté d'autodétermination.

26. Le port d'une tenue religieuse constitue une difficulté majeure pour les musulmanes, car ce choix leur vaut fréquemment des restrictions indues dans de nombreux domaines, comme l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux biens et services. Ces entraves les affectent profondément dans leur vie et les empêchent de réaliser leur plein potentiel, ce qui est une lourde perte non seulement pour chacune d'entre elles, mais aussi pour toute la société. L'ECRI estime que la stigmatisation et l'exclusion des musulmanes peuvent nourrir un sentiment d'isolement au sein de la communauté au sens large et creuser des fossés entre les personnes, et qu'elles vont à contre-courant d'une société inclusive.

27. L'ECRI constate en outre que les litiges sur l'interdiction générale du port du voile intégral (burqa ou niqab) et les affaires de cette nature soumises à des juridictions

---

36. UE, FRA (2017), *op.cit.*

37. Voir ECRI, RPG no 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail ; exposé des motifs.

internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme<sup>38</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne<sup>39</sup> et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies<sup>40</sup>, semblent avoir encore envenimé les choses. La jurisprudence varie sur les restrictions concernant les tenues religieuses, et les justifications avancées arguent de la protection de la dignité des femmes et de la préservation de l'égalité entre femmes et hommes, de la sécurité publique, des rapports sociaux et des conditions du « vivre-ensemble ».

28. L'ECRI reconnaît la large marge discrétionnaire dont disposent les États en ce qui concerne les manifestations religieuses et leur restriction, confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme; elle rappelle que toute législation portant interdiction doit respecter les principes de légalité, de proportionnalité et de neutralité, poursuivre un but légitime et éviter toute forme de discrimination. Elle souligne à cet égard l'importance de l'égalité de traitement de tous les groupes religieux et considère qu'une législation de ce type peut faire obstacle à l'inclusion de la communauté concernée, avoir des effets discriminatoires indirects et intersectionnels, et risque fort de freiner l'autonomisation et l'épanouissement des femmes et des filles musulmanes, ainsi que de les marginaliser.

29. Des gouvernements nationaux ont soumis des acteurs de la société civile musulmane à des restrictions, notamment des fermetures forcées, en dépit de la législation protégeant la liberté d'association. Comme évoqué précédemment à propos des communautés suspectes, ces mesures ne sont parfois pas étayées par des preuves crédibles. Les fermetures — ou menaces de fermeture — risquent de restreindre indûment la liberté d'association des communautés musulmanes et leur capacité de participation civique. Des États ont en outre réduit la capacité des musulmans à pratiquer leur foi sans discrimination, par exemple en s'opposant à la construction de mosquées<sup>41</sup>.

---

38. Pour ce qui est de la jurisprudence sur le voile couvrant le visage, voir *S.A.S. c. France* (n° 43835/11), arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014; *Belcacemi et Oussar c. Belgique* (n° 37798/13), arrêt du 11 juillet 2017; *Dakir c. Belgique* (n° 4619/12), arrêt du 11 juillet 2017. La jurisprudence comprend également, parmi beaucoup d'autres, des affaires d'instituteurs et de professeurs d'université, d'étudiants, d'écoliers, de travailleurs hospitaliers. Voir notamment *Dahlab c. Suisse* (n° 42393/98), décision en recevabilité, 15 février 2001; *Leyla Şahin c. Turquie* [GC], (n° 44774/98), arrêt du 10 novembre 2005; *Köse et autres c. Turquie* (n° 26625/02), décision du 24 janvier 2006; *Dogru c. France* (n° 27058/05) et *Kervanci c. France* (n° 31645/04), arrêts du 4 décembre 2008; *Ebrahimian c. France* (n° 64846/11), arrêt du 26 novembre 2015; *Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse* (n° 29086/12), arrêt du 10 janvier 2017.

39. Affaires C-157/15, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G 4 S Secure Solutions NV* et 188/15 *Bougnaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole Univers*, Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 14 mars 2017; Affaires C-804/18 et C-341/19, *IX v. WABE eV et MJ v. MH Müller Handels GmbH*, CJUE, 15 juillet 2021.

40. *Yaker c. France* (n° 2747/2016) et *Hebbadj c. France* (n° 2807/2016), 17 juillet 2018.

41. Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction (2021), A/HRC/46/30, paragraphe 27.

30. L'ECRI estime que les États membres devraient tendre vers les objectifs plus intégrateurs de pluralisme, de tolérance et de largeur d'esprit, et s'efforcer de prendre des mesures qui fassent valoir la diversité des sociétés, dont les musulmans font partie intégrante. Pour elle, lorsqu'ils s'avèrent nécessaires, des aménagements raisonnables visant à ce que les musulmans soient en mesure de satisfaire aux exigences de leur religion<sup>42</sup> peuvent aussi leur permettre d'exercer leur droit à la liberté de religion sans discrimination, et favoriser leur intégration et la cohésion sociale.

31. De l'avis de l'ECRI, les préjugés que certaines personnes nourrissent envers les musulmans proviennent de leur connaissance insuffisante de la religion et de la culture musulmanes, ou de stéréotypes antimusulmans, voire les deux. La connaissance de l'islam est souvent très partielle ou distordue, et les musulmans ne sont pas perçus, de manière éclairée, pour ce qu'ils sont. Compte tenu du rôle de l'éducation et de sa fonction socialisante, le racisme et la discrimination envers les musulmans devraient figurer dans les programmes scolaires dans le cadre plus général des enseignements sur la citoyenneté, les droits humains, la tolérance et la lutte contre le racisme. L'ECRI tient à souligner que c'est en luttant par l'éducation contre le dénigrement et les stéréotypes religieux visant des personnes que l'on peut le mieux s'attaquer aux stéréotypes visant les musulmans et y faire face de manière posée et mesurée<sup>43</sup>. Ces actions éducatives inclusives peuvent en outre développer chez les jeunes la résistance aux messages extrémistes violents et un sentiment positif d'identité et d'appartenance.

32. Il est par ailleurs essentiel de stimuler le dialogue interculturel pour rapprocher les communautés et les individus et garantir leur égale dignité et leur respect mutuel<sup>44</sup>. L'ECRI accorde une importance particulière dans ce domaine aux politiques adoptées au niveau local pour lutter contre le racisme et la discrimination envers les musulmans. Cette approche mise sur le rapprochement positif entre musulmans et groupes aux croyances différentes dans le but de susciter la confiance, la cohésion et des interactions interculturelles porteuses faisant de la diversité un atout et non pas une menace.

## ***Violence motivée par la haine***

33. Les rapports de monitoring de l'ECRI mettent en évidence l'existence de la violence motivée par la haine envers les musulmans. Les attaques vont de la profanation

---

42. Voir, à cet égard, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1928 (2013), Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », § 9.9, et Résolution 2036 (2015), Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens, § 2.

43. OSCE/BIDDH, Conseil de l'Europe et UNESCO, Principes directeurs à l'attention des éducateurs pour combattre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des musulmans — Aborder l'islamophobie à travers l'éducation (2011), p. 19 à 27. Voir également la RPG no 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'enseignement scolaire.

44. Voir Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le dialogue interculturel (2008).

de cimetières, de locaux religieux et de mosquées au meurtre et à l'attentat terroriste meurtrier, en passant par l'insulte, y compris dans la sphère publique, la menace et l'agression physique contre des hommes musulmans ou supposés musulmans. Les données émanant de certains pays conduisent à penser que les femmes musulmanes sont souvent victimes d'actes de violence — comme se faire arracher son voile ou son foulard, ou encore se faire cracher dessus. L'ECRI appelle toujours à prévenir et à sanctionner fermement les agressions de cette nature, car ce type d'humiliation publique porte atteinte à la dignité humaine, provoque peur et isolement et fait obstacle à l'intégration et à l'inclusion<sup>45</sup>. Comme indiqué précédemment, les femmes et les hommes musulmans sont en butte au discours de haine envers les musulmans, en ligne et hors ligne, et font l'objet d'insultes et d'hostilités ; et il semblerait que la probabilité de manifestations d'hostilité antimusulmanes augmente après des attaques terroristes perpétrées par ceux qui prétendent agir de la sorte au nom de l'Islam.

34. De manière générale, les actes de violence envers les musulmans ne sont souvent pas enregistrés et restent insuffisamment signalés. Victimes et témoins s'abstiennent généralement de les dénoncer par crainte de représailles ou par manque de confiance dans les autorités. L'ECRI constate que les infractions pénales motivées par la haine contre les musulmans peuvent se répéter si les autorités ne réagissent pas comme il se doit, et que l'absence de poursuites peut être perçue comme un signe d'impunité. Elle a insisté à plusieurs reprises dans ce contexte pour que les autorités prennent des mesures pour que la justice fonctionne efficacement dans le cadre de ses réponses aux infractions pénales inspirées par la haine envers les musulmans<sup>46</sup>. Ces mesures consistent notamment à surveiller et à enregistrer correctement les incidents, à collecter des données uniformes et fiables, à renforcer les capacités des forces de l'ordre et des services chargés des poursuites pour qu'ils identifient les actes motivés par les préjugés et enquêtent efficacement à leur sujet, à mettre en place des dispositifs d'assistance aux victimes et à déployer des mesures de confiance pour améliorer les rapports entre les forces de l'ordre et les communautés musulmanes.

## D. Impact sur les musulmans

35. Le racisme antimusulman a un impact marqué sur les individus, les communautés et la société en général. Au niveau individuel, il a des effets affectifs et psychologiques déshumanisants : sentiments de peur et de vulnérabilité, déni, colère, humiliation et perte d'estime de soi. Bien des musulmans croient devoir dissimuler leur identité religieuse ou l'estomper, pour se rendre moins identifiables comme musulmans ou paraître plus « modérés », pour parer à la suspicion de l'État et du public, éviter les attaques et exercer leur liberté d'autodétermination et leurs droits humains. Les personnes musulmanes limitent parfois aussi leurs déplacements et/ou évitent

---

45. Rapport annuel de l'ECRI (2018), paragraphe 15.

46. OSCE-BIDDH, Comprendre les crimes de haine contre les musulmans et répondre aux besoins des communautés musulmanes en matière de sécurité (2020).

volontairement certaines situations où elles pourraient être en butte à la haine ou à des préjugés envers les musulmans. La crainte d'être prises pour cible et constamment en danger peut être psychologiquement plus pénalisante pour elles que les actes de racisme antimusulman vécus directement. Il semble également que les enfants qui ont été témoins d'actes de racisme et qui s'autocensurent pour ne pas révéler leur identité risquent davantage que les autres de souffrir de troubles socioaffectifs à l'âge adulte.

36. Le racisme et la discrimination envers les musulmans normalisent dans la société certaines formes d'exclusion des musulmans et ont des retombées pratiques dans leur vie quotidienne : mauvaise qualité des logements, niveaux de revenus inférieurs, taux de chômage plus élevés et périodes de chômage plus longues, emplois moins intéressants pour celles et ceux qui en ont un, déficits de santé, niveau d'éducation inférieur même lorsque ce serait évitable. Or, ces formes d'exclusion ont des effets durables, qui dépassent l'individu et son entourage et détériorent les chances de succès au sein de la communauté d'une génération à l'autre.

37. Sur le plan de la participation sociopolitique, le processus conduisant à traiter les communautés musulmanes d'un point de vue « sécuritaire » érode leur liberté d'expression, leur liberté d'association et leur participation à la vie politique. Elle détourne des jeunes musulmans et des acteurs musulmans de la société civile et de la participation sociopolitique. Au sein des communautés musulmanes, les politiques et les pratiques qui sont développées dans le cadre d'objectifs ostensiblement antiterroristes peuvent susciter des antagonismes et miner la confiance, ce qui se traduit par le non-signalement d'infractions pénales motivées par la haine, l'aliénation, et l'apparition ou l'exacerbation de divisions au sein de la société. De l'avis de l'ECRI, il est impératif de faire en sorte que les communautés musulmanes se sentent appartenir à leurs sociétés respectives pour renforcer la cohésion sociale et prévenir la marginalisation, l'exclusion, voire la radicalisation d'un petit nombre de leurs membres.

# III. Recommandations

---

L'ECRI note que le racisme et la discrimination envers les musulmans s'expriment à des formes et 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 le racisme envers les musulmans 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 le racisme antimusulman 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 le racisme et la discrimination envers les musulmans soient menés 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 visant à lutter contre le racisme et la discrimination envers les musulmans qui tiennent compte des recommandations qu'elle a formulées dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;
5. de vérifier que la législation et la réglementation adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme ne créent pas de discrimination directe ou indirecte contre les musulmans, et d'abroger toute disposition législative ou réglementaire considérée comme discriminatoire ;
6. d'évaluer régulièrement les effets de leurs législations et politiques de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme sur les communautés musulmanes, en tenant compte du respect des droits fondamentaux et de la perspective de genre, et de veiller à ce que les groupes particulièrement touchés par la mise en œuvre de ces lois et politiques soient soigneusement consultés et associés au débat relatif à leur application ;

7. de veiller à ce que toutes les politiques relatives à l'égalité, y compris celles visant à lutter contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, tiennent compte de l'intersectionnalité ;
8. de sensibiliser les organismes publics à la nécessité de prêter attention et de s'attaquer à toute forme structurelle de discrimination contre les musulmans et leurs communautés, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, de l'accès aux biens et services, de l'accès aux lieux publics et de la liberté de circulation ;
9. de nommer si nécessaire des coordinateurs au niveau national, et le cas échéant à des niveaux décentralisés, chargés de superviser et de coordonner les efforts de lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans et d'assurer la liaison entre les services gouvernementaux, 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 musulmanes, mais aussi avec les autres coordinateurs nationaux de sorte que les États membres mènent des politiques coordonnées et cohérentes ;
10. de mettre en place, le cas échéant, un groupe ou un comité d'experts indépendants chargés de suivre, au niveau national, la situation en matière de racisme et de discrimination envers les musulmans et de formuler les éventuelles recommandations nécessaires visant à agir de manière préventive et à prendre des contre-mesures ;
11. de collecter et de publier des données complètes en matière d'égalité, ventilées en fonction du genre et permettant d'identifier tout problème systémique et les domaines prioritaires qui appellent des politiques de lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans ;
12. d'associer pleinement les organismes nationaux de promotion de l'égalité à la lutte contre les actes antimusulmans, à leur surveillance, à la collecte des données, au recueil et à l'examen des plaintes et pétitions, ainsi qu'aux consultations des autorités législatives sur la législation à adopter en la matière, comme le demande 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 ;
13. de signer et de ratifier, s'ils ne l'ont pas déjà fait, le Protocole additionnel de 2003 à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ;
14. de soutenir la coordination et l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans 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

15. suivre les mesures de politique publique en vue de développer des activités qui favorisent des représentations inclusives et complètes des musulmans dans la société et encourager les décideurs politiques à garantir l'égalité, à valoriser la diversité, à soutenir les interactions positives et la citoyenneté active et à participer à l'élaboration de leurs politiques ;
16. d'encourager les acteurs politiques, les leaders d'opinion et autres personnalités publiques à prendre publiquement et fermement position contre le racisme antimusulman, en condamnant<sup>47</sup> ses diverses manifestations, y compris toutes ses formes contemporaines, et en déclarant clairement que le racisme antimusulman ne sera jamais toléré ;
17. de prendre les mesures nécessaires pour supprimer toute discrimination envers les musulmans dans l'accès à l'éducation ;
18. de prendre des mesures, de nature législative si nécessaire, pour lutter contre la discrimination envers les musulmans dans l'accès à l'emploi et sur le lieu de travail ;
19. d'encourager les employeurs des secteurs public et privé à préparer et à adopter des « codes de conduite » pour lutter contre la discrimination envers les musulmans dans l'accès à l'emploi et sur le lieu de travail, ainsi que, le cas échéant, à rendre progressivement les lieux de travail représentatifs de la diversité de la société ;
20. de déterminer si les musulmans souffrent de discrimination et d'exclusion sociale au motif de leur religion et, le cas échéant, de préparer avec les communautés locales des politiques de lutte contre ces phénomènes ;
21. de veiller à ce que les personnes de confession musulmane puissent exercer sans discrimination leur droit à la liberté de religion, notamment en faisant en sorte que les pouvoirs publics prévoient dans leurs pratiques courantes que les exigences religieuses de ce groupe sont raisonnablement satisfaites, le cas échéant, en vue de les protéger contre toute discrimination indirecte ;
22. d'accorder une attention particulière à la situation des femmes musulmanes, qui peuvent souffrir de discrimination intersectionnelle en raison de leur genre, de leur religion et de leur origine nationale ou ethnique, et de prendre des mesures spécifiques et efficaces pour assurer leur inclusion ;
23. d'encourager et de soutenir les projets de recherche et observatoires indépendants du racisme et de la discrimination envers les musulmans<sup>48</sup> ;
24. de veiller à ce que les organes de la justice pénale collectent des données sur les actes antimusulmans et les infractions pénales visant des musulmans, avec la venti-

---

47. Voir également la Recommandation de politique générale no 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, en particulier la recommandation 4.g.

48. Voir également la recommandation 33 ci-dessous.

lation reconnue comme bonne pratique par les organismes européens et les autres organisations internationales, de sorte que les données recueillies soient cohérentes, continues et adaptées aux politiques de réduction de la criminalité<sup>49</sup>;

25. de vérifier si les règlements régissant ou adoptés par les services chargés de l'application des lois ont un impact pénalisant sur les musulmans et d'éliminer toutes les pratiques développées par les services chargés de l'application des lois pouvant s'apparenter à du profilage racial, y compris à travers l'utilisation de technologies nouvelles et en développement<sup>50</sup>;

26. 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 en ligne visant les musulmans<sup>51</sup>, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains<sup>52</sup>, et travailler avec les réseaux sociaux sur le développement d'initiatives, en particulier dans le domaine de l'éducation, qui pourraient contribuer à diffuser des récits équilibrés sur les musulmans et l'islam sur les plateformes appartenant aux réseaux sociaux ;

27. d'assurer au niveau local, régional et national la formation continue des personnels appartenant aux forces de l'ordre, des procureurs, des juges et autres acteurs de la justice à la lutte contre le racisme antimusulman et à sa prévention, y compris la reconnaissance et l'enregistrement des crimes de haine à caractère antimusulman, sous une forme reconnue comme bonne pratique par les organismes européens et autres organisations internationales<sup>53</sup>;

28. de promouvoir l'enseignement de la diversité des modes de vie musulmans et de l'histoire musulmane, ainsi que de la contribution positive des personnes, des

---

49. Voir, par exemple, la boîte à outil de l'OSCE/ODIHR relatif à l'information contre les crimes de haine (Information against Hate Crimes Toolkit).

50. Recommandation de politique générale no 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, chapitre I; CERD, Recommandation générale no 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi, CERD/C/GC/36, paragraphes 12, 31 à 36; UNESCO, Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle (2021).

51. Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire Sanchez c. France, dans lequel la Cour a estimé que l'homme politique condamné à une amende dans le cadre d'une procédure pénale pour ne pas avoir promptement supprimé des contenus haineux de son compte public sur les réseaux sociaux n'est pas protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH 2021, n° 45581/15; 2 septembre 2021).

52. Voir Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet.

53. Voir également les programmes de l'OSCE/BIDDH intitulés Formation contre les crimes de haine pour les forces de l'ordre (TAHCLE) et Procureurs et formation sur les crimes de haine (PAHCT).

communautés et de la culture musulmanes aux sociétés européennes, et d'intégrer une présentation équilibrée et objective de l'histoire de l'islam en Europe dans les programmes et manuels scolaires et les outils numériques, en s'assurant de l'absence d'interprétation déformée des histoires religieuses et culturelles et de perceptions d'hostilité à l'égard de groupes religieux, ethniques et culturels particuliers<sup>54</sup> ;

29. de veiller à ce que l'enseignement des religions à l'école respecte le pluralisme culturel et de former les enseignants en conséquence ;

30. de veiller à ce que les directeurs, les enseignants et les autres membres du personnel des établissements d'enseignement soient suffisamment préparés par des formations et du matériel pédagogiques appropriés à réagir efficacement aux attaques et au harcèlement antimusulmans dans les établissements d'enseignement de tous niveaux, y compris l'enseignement supérieur ;

31. de concevoir des politiques d'éducation et des activités pédagogiques pertinentes et efficaces permettant de mieux faire comprendre la teneur du racisme et la discrimination envers les musulmans et contester les généralisations antimusulmanes (i) en éduquant les élèves et les étudiants sur le racisme et la discrimination envers les musulmans, (ii) en prévenant le racisme antimusulman par l'éducation<sup>55</sup> ; et (iii) en répondant aux incidents antimusulmans ;

32. de veiller à ce que des mesures de sensibilisation au racisme et à la discrimination envers les musulmans soient dispensées dans toutes les disciplines concernées aux élèves et étudiants en fonction de leur âge, dans l'enseignement formel et informel, y compris la formation des adultes et celle des enseignants ;

33. de soutenir la recherche scientifique consacrée à l'aide aux personnes et aux groupes particulièrement exposés à la haine antimusulmane, de s'appuyer sur des expériences contemporaines publiques du racisme antimusulman, et de préparer des contre-discours ;

34. d'encourager le débat parmi les professionnels des médias sur leur rôle dans la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans et la responsabilité particulière qui leur incombe dans ce contexte<sup>56</sup> en ce qui concerne l'image qu'ils projettent de l'islam et des communautés musulmanes, ainsi que le devoir qu'ils ont de rendre compte de tous les événements mondiaux, notamment toutes les formes de terrorisme, d'une manière qui n'alimente pas les préjugés et les stéréotypes antimusulmans et, plus généralement, donne un aperçu de la riche diversité des vies des musulmans, et en particulier de celles des femmes musulmanes ;

---

54. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1162 (1991) sur la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne.

55. Voir aussi les Principes directeurs à l'attention des éducateurs pour combattre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des musulmans : aborder l'islamophobie à travers l'éducation (Conseil de l'Europe, OSCE/BIDDH, UNESCO, 2011), paragraphes 27 à 40.

56. Réseau du journalisme éthique - Ethical Journalism Network (2019), Muslims in the Media: Towards More Tolerance and Diversity.

35. de soutenir les activités des organisations non gouvernementales qui jouent un rôle notable dans la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans et promeuvent l'appréciation de la diversité, et de ménager un espace ouvert et démocratique dans lequel ces organisations puissent aborder les divers aspects du racisme et de la discrimination envers les musulmans avec les organes de l'État, les collectivités régionales et locales et autres acteurs privés concernés;

36. de soutenir les actions de lutte contre le racisme conjointes de communautés ethniques et religieuses différentes, et de promouvoir le dialogue et la tolérance interculturels et interconfessionnels par des efforts soutenus, touchant un large public et associant un grand éventail d'acteurs de tous les niveaux de la société, notamment par des apports financiers et la création de forums institutionnels sur ces questions;

37. d'encourager les responsables religieux de tous niveaux et les universitaires à assumer la responsabilité des enseignements dispensés dans la population et à ne pas nourrir le racisme envers les musulmans;

38. de faire le nécessaire pour renforcer la participation politique des communautés musulmanes, en particulier au niveau régional et local, mais aussi au niveau national et européen;

39. de chercher à mettre en place et à développer des dispositifs et des canaux de contacts directs avec les musulmans, par exemple sous forme d'auditions publiques locales et régionales, pour renforcer la confiance de ces groupes dans les pouvoirs publics;

## C. Protection

40. de protéger les musulmans, les communautés musulmanes et leurs institutions en encourageant la coopération entre elles et les autorités locales et nationales chargées de l'application des lois, tout en reconnaissant la responsabilité première des États membres en la matière, sur la base des bonnes pratiques et des lignes directrices reconnues, et de procéder à l'évaluation des mesures prises et à un échange de bonnes pratiques avec d'autres gouvernements<sup>57</sup>;

41. d'améliorer la coopération et le dialogue avec les communautés musulmanes pour déterminer et mettre en œuvre les mesures de sécurité nécessaires, et de répondre à leurs autres préoccupations et besoins, y compris, le cas échéant, par le biais d'un soutien financier. Dans ce contexte, il convient de prendre, le cas échéant, toutes les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité des personnes musulmanes, en particulier les femmes musulmanes, ainsi que celle des bâtiments religieux, éducatifs et culturels musulmans, comme les mosquées, et de la vie des communautés musulmanes, dans le dialogue avec les associations musulmanes et autres associées à la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans;

---

57. Voir par exemple OSCE/BIDDH (2020), Comprendre les crimes de haine contre les musulmans et répondre aux besoins des communautés musulmanes en matière de sécurité (2020), guide pratique.

42. de supprimer les obstacles juridiques ou administratifs discriminatoires à la construction de lieux de culte adaptés aux pratiques de l'islam et à ses rites funéraires;

43. de veiller à ce que les tenues religieuses musulmanes ne servent pas de prétexte à un traitement différencié injustifié, en particulier s'agissant des femmes musulmanes, en trouvant le juste équilibre entre la liberté individuelle de manifestation d'une religion et de convictions et l'intérêt public légitime nécessaire dans une société démocratique, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme;

44. de protéger efficacement et dans le respect du principe de l'égalité l'expression des convictions religieuses, ce qui inclut la critique de l'islam, sauf incitation à la violence, à la haine ou à des stéréotypes visant les musulmans;

45. de soutenir les victimes d'actes racistes antimusulmans ou autres, comme le prévoient les instruments juridiques<sup>58</sup>, les textes d'orientation<sup>59</sup> et les bonnes pratiques, par exemple en adoptant une approche centrée sur la victime, en veillant à ce que les victimes de haine visant les musulmans soient traitées avec égards et bénéficient d'un soutien suffisant (y compris 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 envers les membres des communautés musulmanes<sup>60</sup>;

46. de veiller à ce que les victimes de discrimination antimusulmane soient informées de la possibilité de saisir un organisme national de promotion de l'égalité;

47. de s'assurer que les victimes d'actes antimusulmans 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;

48. 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<sup>61</sup>;

## D. Poursuites / Application des lois

49. de veiller à ce que la législation permette aux services chargés de l'application des lois et des poursuites de lutter efficacement contre le racisme antimusulman, en tenant compte des recommandations qu'elle a formulées dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale;

---

58. Voir par exemple la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE n° 116).

59. Voir par exemple les Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes (2017).

60. Voir EU-FRA Compendium of practices for hate crime.

61. Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide, OSCE/BIDDH, 2020.

50. de veiller à ce que la législation prévoise que la motivation raciste, dont la motivation antimusulmane, constitue une circonstance aggravante de tous les actes réprimés par le droit pénal;

51. de veiller à ce que le droit pénal prenne en compte les préjugés antimusulmans et pénalise les actes antimusulmans ci-après dès lors qu'ils sont intentionnels :

- a. l'incitation publique à la discrimination, à la violence ou à la haine à l'égard de personnes ou de groupes de personnes au motif que les personnes concernées sont musulmanes ou perçues comme telles;
- b. les violences commises contre une personne ou les dommages causés à ses biens au motif qu'elle est musulmane ou perçue comme telle;
- c. 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 envers une personne au motif qu'elle est musulmane ou perçue comme telle, ou de propager de tels comportements, ou commettre des actes de violence contre une telle personne, ou endommager ses biens;
- d. l'appartenance à un groupe ou à une organisation qui se fixe les objectifs énumérés au point c) ci-dessus;
- e. la participation à une agression collective visant une partie de la population, des personnes ou leurs biens pour des motifs liés au fait que lesdites personnes sont musulmanes ou perçues comme telles;
- f. les insultes publiques et la diffamation de personnes ou de groupes de personnes au motif qu'elles sont musulmanes ou perçues comme telles;
- g. les menaces visant des personnes ou des groupes de personnes au motif qu'elles sont musulmanes ou perçues comme telles;
- h. l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui dévalorise ou dénigre un ensemble de personnes au motif qu'elles sont musulmanes ou perçues comme telles, ou qui incite à la haine envers un tel groupe;
- i. la négation, la distorsion, la minimisation, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre commis contre des personnes du fait qu'elles sont musulmanes ou perçues comme telles;
- j. la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations mentionnées aux points a), f), g), h) et i) ci-dessus;
- k. la profanation, la destruction ou la dégradation à des fins racistes d'une mosquée, d'un lieu de prière ou d'autres institutions de la communauté musulmane, telles que des écoles, centres culturels ou cimetières, ou de leurs symboles;
- l. le fait d'empêcher par la force ou par la menace des musulmans 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;

52. de faire en sorte que les crimes et délits antimusulmans soient réprimés de la même manière qu'ils soient commis en ligne ou autrement, qu'ils fassent dûment l'objet de poursuites pénales et d'autres mesures efficaces, et que les propos de haine illicites à l'encontre des musulmans soient promptement et systématiquement supprimés par les fournisseurs de services internet, conformément au cadre juridique et non juridique applicable;
53. de veiller à ce que la loi impose la suppression du financement public des organisations, y compris des partis politiques, qui promeuvent le racisme et la discrimination envers les musulmans;
54. de veiller à ce que la loi prévoit la possibilité de dissoudre les organisations qui promeuvent le racisme et la discrimination envers les musulmans;
55. de faire le nécessaire pour que la législation visant à prévenir et à sanctionner le racisme et la discrimination envers les musulmans soient appliquée de manière efficace;
56. de mettre en œuvre les recommandations formulées à la section III. B (Prévention) sur la collecte de données (paragraphe 24) et la formation des personnels appartenant aux forces de l'ordre, des procureurs, des juges et autres acteurs de la justice (paragraphe 27);
57. de mettre en œuvre les recommandations formulées à la section III. C (Protection) sur les droits des victimes (paragraphe 47) et la prévention d'une nouvelle victimisation (paragraphe 48);
58. de promouvoir la participation effective des victimes d'actes antimusulmans aux procédures civiles, administratives ou pénales, conformément aux procédures pertinentes;
59. que les services de police et chargés des poursuites désignent des personnes de contact pour les groupes vulnérables visés par des discours et des infractions pénales inspirés par la haine, notamment à l'encontre des musulmans, et que ces personnes bénéficient de formations continues sur les enquêtes en la matière, qu'elles instaurent et entretiennent un dialogue régulier avec ces groupes, de sorte que ces discours et infractions pénales soient dûment signalés et fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites adéquates;
60. que les services de police et chargés des poursuites enquêtent de manière approfondie sur tout signalement de discours ou d'infraction pénale inspirés par la haine envers les musulmans, et veillent à ce que les rapports et enquêtes de police ainsi que toutes les procédures judiciaires ultérieures envisagent systématiquement la possibilité d'une motivation discriminatoire.



# Annexe

---

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

[Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec \(2019\) 1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme](#)

[Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec \(2018\) 2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet](#)

[Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Lignes directrices révisées sur la protection des victimes d'actes terroristes \(2017\)](#)

Conseil de l'Europe, [Convention européenne des droits de l'homme \(Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales\) \(STCE n° 005\)](#)

Conseil de l'Europe, [Convention européenne des droits de l'homme \(Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales\), Protocol n° 12 \(STCE n° 177\)](#)

Conseil de l'Europe, [Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes \(STCE n° 116\)](#)

Conseil de l'Europe, [Convention sur la cybercriminalité, Protocol additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques \(STCE n° 189\)](#)

Conseil de l'Europe, [ECRI, Recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance](#)

Conseil de l'Europe, [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](#)

Conseil de l'Europe, [ECRI, Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet](#)

Conseil de l'Europe, [ECRI, Recommandation de politique générale n° 7 \(révisée\) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#)

Conseil de l'Europe, [ECRI, Recommandation de politique générale n° 8 sur la lutte contre le racisme tout en combattant le terrorisme](#)

Conseil de l'Europe, [ECRI, Recommandation de politique générale n°9 révisée sur la prévention et lutte contre l'antisémitisme](#)

Conseil de l'Europe, [ECRI, Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire](#)

Conseil de l'Europe, ECRI, Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police

Conseil de l'Europe, ECRI, Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail

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

Conseil de l'Europe, ECRI, Rapports annuels

Conseil de l'Europe, ECRI, Avis sur le concept de « racisation » (2021)

Conseil de l'Europe, ECRI, Feuille de route vers l'égalité effective

Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le dialogue interculturel (2008)

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Recommandation 1805 (2007), Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Recommandation 1162 (1991), Contribution de la civilisation islamique à la culture européenne

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 2090 (2016), Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 2036 (2015), Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 1928 (2013), Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 1887 (2012), Discriminations multiples à l'égard des femmes musulmanes en Europe: pour l'égalité des chances

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 1743 (2010), Islam, islamisme et islamophobie en Europe

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 1605 (2008), Les communautés musulmanes européennes face à l'extrémisme

Conseil de l'Europe, PACE - Assemblée parlementaire, Résolution 1510 (2006), Liberté d'expression et respect des croyances religieuses

Conseil de l'Europe, Représentant spécial de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les crimes de haine antisémites et antimusulmans et toute forme d'intolérance religieuse, les résultats de l'enquête (2021) (en anglais uniquement)

Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Recommandation générale n° 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi

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

Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Division des Nations Unies de la promotion de la femme, Rapport de la réunion du groupe d'experts sur le genre et la discrimination raciale, (2000) (en anglais uniquement)

Nations Unies, Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Rapport sur la haine et la discrimination antimusulmanes (2021), A/HRC/46/30 (en anglais uniquement)

Nations Unies, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Rapport sur les conséquences sur les droits de l'homme des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent (2020), A/HRC/43/46

Nations Unies, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, 2017 Report, A/72/287

Nations Unies, Secrétaire Général, Stratégie et Plan d'Action en matière de lutte contre le discours de haine

Nations Unies, UNESCO, Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle (2021)

Nations Unies, UNESCO, Déclaration de principes sur la tolérance (1995)

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH), Comprendre les crimes de haine contre les musulmans et répondre aux besoins des communautés musulmanes en matière de sécurité - Guide pratique (2020)

OSCE/BIDDH, Conseil de l'Europe et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Principes directeurs à l'attention des éducateurs pour combattre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des musulmans: Aborder l'islamophobie à travers l'éducation (2011)

OSCE/BIDDH, Information Against Hate Crimes Toolkit (en anglais ou en russe uniquement)

OSCE/BIDDH, Les victimes de crimes haineux dans le système de justice pénale - Guide pratique (2020) (en anglais, bosnien ou russe uniquement)

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)

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)

Réseau du journalisme éthique – Ethical Journalism Network (2019), Muslims in the Media: Towards More Tolerance and Diversity (en anglais uniquement)

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

Union européenne, Commission, Plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025

Union européenne, FRA - Agence des droits fondamentaux, Directive (UE) 2017/541 : répercussions sur les libertés et droits fondamentaux (2021) (en anglais uniquement)

Union européenne, FRA, Agence des droits fondamentaux/Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, Manuel de droit européen en matière de non-discrimination (2018)

Union européenne, FRA - Agence des droits fondamentaux, Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination — Les musulmans – Sélection de résultats (2017)

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

## Jurisprudence citée dans les parties II et III

### **Cour européenne des droits de l'homme**

Dahlab c. Suisse (no. 42393/98), décision du 15 février 2001.  
Norwood c. Royaume-Uni (no. 23131/03), décision du 16 novembre 2004.  
Leyla Şahin c. Turquie [GC], (no. 44774/98), arrêt du 10 novembre 2005.  
Köse et autres c. Turquie (no. 26625/02), arrêt du 24 janvier 2006.  
Soulas et autres c. France (no. 15948/03), décision du 10 juillet 2008.  
Dogru c. France, (no. 27058/05) et Kervanci c. France (no 31645/04), arrêts du 4 décembre 2008.  
Féret c. Belgique (no. 15615/07), arrêt du 16 juillet 2009.  
Le Pen c. France (no. 18788/09), décision du 7 mai 2010.  
S.A.S. c. France (no. 43835/11), arrêt du 1er juillet 2014.  
Ebrahimian c. France (no. 64846/11), arrêt du 26 novembre 2015.  
Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse (no. 29086/12), arrêt du 10 janvier 2017.  
Belcacemi et Oussar c. Belgique (no. 37798/13), arrêt du 11 juillet 2017.  
Dakir c. Belgique (no. 4619/12), arrêt du 11 juillet 2017.  
E.S c. Autriche (no. 38450/12), 2 arrêt du 5 octobre 2018.  
Sanchez c. France (no. 45581/15), arrêt du 2 septembre 2021.

### **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**

Affaires C-157/15, Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV et 188/15 Bougnaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole Univers, CJUE, 14 mars 2017.  
Affaires C-804/18 and C-341/19, IX c. WABE eV et MJ v. MH Müller Handels GmbH, CJUE, 15 juillet 2021.

### **Nations Unies, Comité des droits de l'homme**

Yaker c. France (no. 2747/2016), 17 juillet 2018.  
Hebbadj c. France (no. 2807/2016), 17 juillet 2018.



Secrétariat de l'ECRI  
Direction générale de la Démocratie  
Conseil de l'Europe  
Tél.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

PREMS 02/1522

FRA

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE