



Berne, le 4 juin 2021

Définition de l'antisémitisme adoptée par l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 19.3942 Rechsteiner
du 21 juin 2019

Condensé

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat du conseiller aux États Paul Rechsteiner (19.3942) « Définition de l'antisémitisme adoptée par l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) » du 21 juin 2019. Celui-ci demandait un rapport sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme fixée par l'IHRA, ses avantages pour la sensibilisation, la prévention, le travail de conseil et la recherche, ainsi que son utilité éventuelle pour les tribunaux. Le Conseil fédéral a recommandé l'acceptation du postulat en précisant que ce rapport serait aussi l'occasion d'analyser la politique de lutte contre l'antisémitisme en Suisse et, le cas échéant, de recommander des mesures supplémentaires.

Le rapport du Conseil fédéral se fonde sur les résultats de deux études : une analyse juridique de la définition opérationnelle de l'IHRA et une évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme.

Dans la première partie, le rapport aborde l'historique de la définition opérationnelle et présente la façon dont celle-ci a été adoptée et utilisée par d'autres États et différentes organisations internationales. Il analyse les éléments de la définition opérationnelle afin d'en présenter le contenu, d'en identifier les lacunes et de dissiper certaines ambiguïtés. Dans sa conclusion, le Conseil fédéral reconnaît la valeur et la pertinence pratique de la définition opérationnelle, juridiquement non contraignante, de l'IHRA en tant qu'outil servant à identifier les incidents antisémites. En particulier, elle pourrait servir de point de départ à la formulation de définitions spécifiques qui soient adaptées à certains domaines et emplois, étant entendu que celles-ci doivent être traitées avec la réserve due à la protection de la liberté d'opinion. En revanche, il serait inhabituel et contraire à la législation que les autorités suisses valident expressément un texte international non contraignant.

Dans la deuxième partie, le rapport examine les mesures prises par la Suisse contre l'antisémitisme en politique intérieure et extérieure, les estimant au final aussi variées qu'importantes. Plus précisément, le rapport évalue l'ampleur de l'antisémitisme, le degré d'acceptation des Juifs dans la population et la menace que l'antisémitisme constitue pour les Juifs en Suisse ; il fournit un aperçu sommaire mais représentatif des mesures prises aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes et se conclut par une série de recommandations en vue d'un engagement plus complet et cohérent contre le racisme et l'antisémitisme en Suisse. Concrètement, une meilleure coordination à tous les échelons de l'État permettrait de mieux répartir les rôles, les tâches et les compétences en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de renforcer les échanges et de promouvoir une planification stratégique commune. Ces propositions seront mises en œuvre au niveau de la Confédération par le Service de lutte contre le racisme (SLR) et la Commission fédérale contre le racisme (CFR) dans le cadre de leurs compétences. Conformément à leurs tâches de coordination respectives, tous deux s'emploieront plus encore à exploiter les synergies dans toute la Suisse et à poursuivre le développement d'une stratégie nationale contre le racisme et l'antisémitisme.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Mandat politique	4
1.2	Teneur du postulat 19.3942 « Définition de l'antisémitisme adoptée par l' <i>International Holocaust Remembrance Alliance</i> (IHRA) » du 21 juin 2019.....	4
1.3	Teneur de la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l' <i>International Holocaust Remembrance Alliance</i> (IHRA).....	5
1.4	Élaboration du rapport	6
2	Principaux résultats de l'analyse juridique portant sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA	7
2.1	Contexte de l'adoption de la définition opérationnelle.....	7
2.2	Adoption et utilisation de la définition opérationnelle par d'autres États et organisations internationales.....	8
2.3	Analyse de la définition opérationnelle	9
2.4	Droits fondamentaux et droits humains.....	11
2.5	Effets de la définition opérationnelle sur certains domaines du droit.....	12
2.6	Conclusions.....	14
3	Politique et mesures de lutte contre l'antisémitisme en Suisse	14
3.1	Politique internationale de la Suisse contre l'antisémitisme	15
3.2	Situation en Suisse.....	16
3.3	Mesures contre l'antisémitisme	17
3.4	Relations entre l'État et les communautés religieuses et dialogue interreligieux.....	18
3.5	Évaluation des mesures actuelles de lutte contre l'antisémitisme	19
3.6	Appréciation de l'utilisation de la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA.....	20
4	Recommandations	21
	Liste des abréviations.....	23
	Annexe 1	25
	Discours du conseiller aux États Paul Rechsteiner du 12.09.2019	25
	Réponse et proposition du Conseiller fédéral Alain Berset du 12.09.2019.....	26
	Annexe 2	28
	Service de lutte contre le racisme : définition de l'antisémitisme	28
	Annexe 3	29
	Vue d'ensemble du monitoring du racisme et de l'antisémitisme en Suisse	29

1 Contexte

1.1 Mandat politique

Le 21 juin 2019, le conseiller aux États Paul Rechsteiner a déposé le postulat 19.3942 « Définition de l'antisémitisme adoptée par l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) ». Il y chargeait le Conseil fédéral de produire un rapport analysant les implications concrètes de cette définition et ses avantages pour la sensibilisation, le travail de conseil et d'intervention, la recherche et la justice. Il soulignait que cette définition a déjà été reprise par de nombreux États européens.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Dans son adresse au Conseil des États du 12 septembre 2019 (cf. annexe), le conseiller fédéral Alain Berset a en outre souligné que ce rapport était l'occasion, non seulement de se pencher sur la définition de l'IHRA, mais aussi d'évaluer la politique suisse en matière d'antisémitisme et, le cas échéant, de proposer des modifications et des mesures complémentaires. Le Conseil des États a adopté le postulat le 12 septembre 2019.

Le présent rapport a été élaboré en réponse au mandat du Parlement. Il analyse les implications juridiques de la définition opérationnelle de l'IHRA ainsi que les mesures de lutte contre l'antisémitisme en Suisse prises au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.

Deux études ont été mandatées dans le cadre du présent rapport : 1) une analyse juridique de la définition adoptée par l'IHRA, et 2) une évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme¹. Des recommandations sont formulées dans le dernier chapitre.

1.2 Teneur du postulat 19.3942 « Définition de l'antisémitisme adoptée par l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) » du 21 juin 2019

*Le Conseil fédéral est chargé de produire un rapport sur l'opportunité d'utiliser, dans la politique intérieure et extérieure de la Confédération, la définition de l'antisémitisme adoptée par l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA).*

Le rapport étudiera les points suivants :

- 1. conséquences de l'utilisation de la définition, du point de vue juridique, pour la politique intérieure et extérieure,*
- 2. avantages pour la sensibilisation, la prévention, le travail de conseil et les interventions au niveau fédéral, cantonal et communal,*
- 3. utilité pour la collecte de données sur les cas et pour la recherche,*
- 4. manière dont la définition est utilisée ou pourrait être utilisée par les tribunaux.*

¹ Les études sont disponibles en français, allemand et italien sur le site du SLR (www.slr.admin.ch), l'analyse juridique de la définition opérationnelle est également disponible en anglais sous forme abrégée.

Développement

En 2016, l'*International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)*, dont la Suisse est membre et a même été présidente en 2017, a adopté une définition de l'antisémitisme. Celle-ci a été reprise depuis par de nombreux pays européens, comme le Royaume-Uni, l'Autriche, la Roumanie, l'Allemagne, la Bulgarie, la République tchèque, la Lituanie et la Macédoine. Le Parlement européen a d'ailleurs invité tous les États membres à reprendre cette définition. Sa reprise par la Suisse serait aussi un signal important.

1.3 Teneur de la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'*International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)*²

[Définition]

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

[Commentaires]

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

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

[Exemples]

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

[1] l'appel au meurtre ou à l'agression de Juifs, la participation à ces agissements ou leur justification au nom d'une idéologie radicale ou d'une vision extrémiste de la religion ;

[2] la production d'affirmations fallacieuses, déshumanisantes, diabolisantes ou stéréotypées sur les Juifs ou le pouvoir des Juifs en tant que collectif comme notamment, mais pas uniquement, le mythe d'un complot juif ou d'un contrôle des médias, de l'économie, des pouvoirs publics ou d'autres institutions par les Juifs ;

[3] le reproche fait au peuple juif dans son ensemble d'être responsable d'actes, réels ou imaginaires, commis par un seul individu ou groupe juif, ou même d'actes commis par des personnes non juives ;

² En français sur le site de l'IHRA : [La définition opérationnelle de l'antisémitisme utilisée par l'IHRA | Drupal \(holocaustremembrance.com\)](https://www.holocaustremembrance.com)

[4] *la négation des faits, de l'ampleur, des procédés (comme les chambres à gaz) ou du caractère intentionnel du génocide du peuple juif perpétré par l'Allemagne nationale-socialiste et ses soutiens et complices pendant la Seconde Guerre mondiale (l'Holocauste) ;*

[5] *le reproche fait au peuple juif ou à l'État d'Israël d'avoir inventé ou d'exagérer l'Holocauste ;*

[6] *le reproche fait aux citoyens juifs de servir davantage Israël ou les priorités supposées des Juifs à l'échelle mondiale que les intérêts de leur propre pays ;*

[7] *le refus du droit à l'autodétermination des Juifs, en affirmant par exemple que l'existence de l'État d'Israël est le fruit d'une entreprise raciste ;*

[8] *le traitement inégalitaire de l'État d'Israël, à qui l'on demande d'adopter des comportements qui ne sont ni attendus ni exigés de tout autre État démocratique ;*

[9] *l'utilisation de symboles et d'images associés à l'antisémitisme traditionnel (comme l'affirmation selon laquelle les Juifs auraient tué Jésus ou pratiqueraient des sacrifices humains) pour caractériser Israël et les Israéliens ;*

[10] *l'établissement de comparaisons entre la politique israélienne contemporaine et celle des Nazis ;*

[11] *l'idée selon laquelle les Juifs seraient collectivement responsables des actions de l'État d'Israël.*

[Explications]

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

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

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

1.4 Élaboration du rapport

Le Service de lutte contre le racisme (SLR) a été chargé de produire le rapport du Conseil fédéral. Afin d'accompagner les travaux, il a institué un groupe de travail composé de représentants du DFI (SG, SLR), du DFAE (SG, DPDH, DDIP) et du DFJP (OFJ). Un représentant de la FSCI et une experte scientifique ont également été consultés.

Deux mandats externes assurant le fondement scientifique de chaque thème ont été attribués :

- une analyse juridique de la définition opérationnelle de l'IHRA, qui constitue la base technique de la discussion politique complexe portant sur ce qui caractérise l'antisémitisme en tant que forme spécifique de racisme, et
- une évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme et la menace pesant sur les minorités juives en Suisse, ainsi que des propositions de modifications et de mesures complémentaires.

Le présent rapport résume les principaux résultats de ces deux études en tenant compte des commentaires faits par les membres du groupe de travail. Il est parfois fait référence à des développements survenus ou à des documents parus après la remise des études.

2 Principaux résultats de l'analyse juridique portant sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA

Le présent chapitre est consacré aux principaux résultats de l'analyse juridique portant sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA.

2.1 Contexte de l'adoption de la définition opérationnelle

L'IHRA

L'*International Holocaust Remembrance Alliance* (Alliance internationale pour la commémoration de l'Holocauste, IHRA) a pour but de renforcer, faire avancer et promouvoir l'éducation, le devoir de mémoire et la recherche dans le domaine de l'Holocauste et du génocide des Sintés/Manouches et des Roms. Elle a été fondée en 1998 par l'ancien Premier ministre suédois Göran Persson sous le nom de *Task Force for international Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research* (ITF) et compte aujourd'hui 38 États membres. En 2013, l'organisation est devenue l'IHRA. Comme elle est exclusivement composée d'États, sa structure est celle d'une organisation fondée par une convention intergouvernementale. La Suisse est membre de l'ITF/IHRA depuis 2004³.

Origine de la définition opérationnelle de l'IHRA

En 2016, les membres de l'IHRA, dont la Suisse, ont adopté la définition opérationnelle lors de leur assemblée plénière à Bucarest, sous réserve de son caractère non contraignant.

Cette définition opérationnelle se compose des éléments suivants : [Définition], [Commentaires], [Exemples], [Explications] (cf. chap. 2.3). L'objet précis du texte adopté ne fait pas l'unanimité. En effet, certains estiment que seule la [définition] a été adoptée, alors que d'autres considèrent que la décision englobe les autres éléments, notamment les [exemples]. Dans sa prise de position sur la définition opérationnelle, chaque État traite différemment des divers éléments (cf. chap. 2.2).

Définition opérationnelle dans le contexte des débats sur la notion d'antisémitisme

La définition opérationnelle de l'IHRA se distingue des autres définitions de l'antisémitisme sur deux points. Premièrement, elle met l'accent, non sur la motivation de l'auteur, c'est-à-dire sur la question de savoir s'il s'agit de haine à l'encontre de personnes juives, mais plutôt sur le fait de savoir si la victime a été désignée ainsi en raison de son appartenance supposée à la communauté juive. Deuxièmement, elle souligne le rôle du « nouvel antisémitisme », point qui soulève la controverse.

³ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-21615.html>

Il s'agit là principalement d'antisémitisme et des critiques à l'encontre de l'État d'Israël et de sa politique, et notamment de la question de savoir si ces critiques sont par nature antisémites ou s'il faut les considérer comme antisémites à la seule condition qu'elles utilisent des stéréotypes antisémites.

S'agissant de la définition opérationnelle, le débat porte notamment sur l'appréciation des [exemples], dont cinq présentent un lien explicite avec Israël et quelques-uns un lien possible avec le conflit au Proche-Orient. Pour certains États, utiliser cette liste d'exemples en tant qu'inventaire d'actes et de déclarations considérés en soi comme antisémites, sans prendre en compte les motifs, le contexte ou la définition opérationnelle, pourrait porter atteinte à la liberté d'expression. De même, la définition opérationnelle, malgré son caractère explicitement non contraignant, pourrait être détournée et utilisée par des lobbies en tant que référence et moyen de pression dans l'optique d'imposer des mesures politiques et légales restrictives ou d'exiger une modification des plans d'études des instituts de formation.

2.2 Adoption et utilisation de la définition opérationnelle par d'autres États et organisations internationales

Puisque la définition opérationnelle n'est pas inscrite dans un instrument légal international contraignant, elle n'est pas de droit public au sens de l'art. 38, al. 1, du statut de la Cour internationale de Justice du 26 juin 1945 (RS 0.193.501).

Une large majorité des États ayant reconnu cette définition, sous une forme ou une autre, sont membres ou observateurs de l'IHRA. Les procédures de reprise adoptées par la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Autriche, le Canada et les États-Unis sont décrites en détail dans l'analyse juridique.

- Dans ces États, la définition a dans un premier temps au moins été adoptée ou reconnue par le pouvoir exécutif, sans consultation du pouvoir législatif toutefois. En France et en Allemagne, le Parlement a repris la décision du gouvernement. Toutefois, le Parlement français s'est contenté d'adopter la [définition], contrairement au gouvernement, qui souhaitait reprendre la définition opérationnelle dans sa globalité. En Autriche, le gouvernement s'est exprimé en faveur de la définition opérationnelle, mais a laissé le Parlement trancher sur la question de l'adoption.
- En 2019, le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction a analysé en détail la définition dans un rapport sur l'antisémitisme vu sous l'angle de la liberté de religion⁴. Selon lui, la définition opérationnelle est d'une aide précieuse pour identifier certaines formes d'antisémitisme, mais davantage dans le domaine pédagogique que dans le domaine juridique. En outre, il conseille aux États qui souhaitent utiliser cette définition de prendre des mesures de précaution permettant de garantir en tout temps la liberté d'opinion.
- L'OSCE n'a pas adopté d'interprétation uniforme ; l'évaluation du contenu et de la portée de la définition opérationnelle, ainsi que des [exemples] varie en fonction des documents et publications.
- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a adopté une interprétation

⁴ Rapport du 20 septembre 2019 du rapporteur spécial de l'ONU Ahmeed Shaheed sur la liberté de religion ou de conviction

de la définition opérationnelle le 2 décembre 2020. Celle-ci est accueillie favorablement en tant qu'instrument. Bien que non reconnue scientifiquement et, partant, ne pouvant être utilisée dans le cadre d'une procédure judiciaire, elle contribue à promouvoir une meilleure compréhension de l'antisémitisme et constitue un instrument utile pour la collecte des données, l'éducation et la sensibilisation. L'ECRI reconnaît toutefois aussi expressément les réticences que suscite la définition opérationnelle et met en garde contre les interprétations assimilant automatiquement à de l'antisémitisme la critique légitime d'Israël et le soutien accordé aux préoccupations des Palestiniens⁵.

- Le Parlement européen a invité les États membres de l'UE à reconnaître la définition opérationnelle et a publié début 2021 un guide consacré à cette définition⁶.

Les prises de position relatives à la définition opérationnelle formulées par les gouvernements varient tant sur leur forme (« arrêté ministériel », « déclaration politique », « stratégie politique », expressions parfois accompagnées d'une « recommandation ») que sur leur désignation (« adoption », « endossement », « approbation »). Aucun État n'a accordé de statut légal contraignant à la définition opérationnelle.

Alors que quelques États se limitent à la [définition] ou à une variante comprenant les [commentaires] ou les [explications], d'autres ont repris la version complète – [commentaires], [exemples] et [explications] inclus. Dans le débat public et politique, la distinction entre [définition] et [exemples] a cependant peu d'impact. De même, dans les États ayant opté pour la seule [définition], le débat est fortement marqué par les [exemples] et les [commentaires] liés à Israël.

Quant à savoir à quelle fin la définition opérationnelle est utilisée, la plupart des États ont déclaré vouloir l'intégrer à la formation des autorités de poursuite pénale et aux programmes scolaires. Aucun ne l'applique pour les enquêtes du taux d'antisémitisme dans la population ou dans le domaine scientifique. Une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur l'utilisation de la définition opérationnelle dans les États membres, publiée en 2019, en fait l'état des lieux⁷. La majorité des États ayant adopté ou reconnu cette définition y ont recours pour former le personnel chargé de l'application de la législation, et, plus rarement, à des fins pédagogiques dans le secteur de l'éducation. Seule la Roumanie l'emploie aussi dans le domaine judiciaire, afin d'identifier les crimes inspirés par la haine⁸.

2.3 Analyse de la définition opérationnelle

L'étude juridique part du principe que, si l'on veut concrétiser le sens et la portée de la définition opérationnelle, en éliminer les points obscurs et en identifier les lacunes, il convient d'analyser les

⁵ « ECRJ strongly emphasises that any attempts to misuse the Working Definition and its examples to stifle, or stigmatise as antisemitic, legitimate criticism of Israel and its policies, in particular towards the Palestinian people and in the context of the Israeli occupation of Palestinian territories, will jeopardise efforts to combat antisemitism and should therefore be rejected. » ECRJ's Opinion on the IHRA Working Definition of Antisemitism (adopted at ECRJ's 84th plenary meeting on 2 December 2020).

⁶ European Commission, 2021: Handbook for the Practical Use of the IHRA Working Definition of Antisemitism

⁷ FRA, 2019: Antisemitism Overview of Data Available in the European Union 2008–2018, p. 20s

⁸ Pour un aperçu actuel des diverses formes d'implémentation de la définition opérationnelle, cf. : Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism (Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission), Federal Association of Departments for Research and Information on Antisemitism e. V.).

divers éléments, à savoir la [définition], les [commentaires], les [exemples] et les [explications] comme un tout et sous l'angle de leur interdépendance. Les principaux résultats sont présentés ci-après.

La définition en tant que telle, plutôt ouverte et peu précise, est concrétisée ainsi :

- Par « certaine perception », on entend une perception négative marquée par le rejet et l'hostilité.
- L'objet de la perception est constitué des « Juifs » (et non de l'État d'Israël).
- L'antisémitisme peut respirer la haine ou non, il se prête de toute manière peu à un constat facile à établir.
- L'antisémitisme ne se manifeste pas nécessairement par des déclarations ou des actes concrets clairement attribuables à une seule personne.
- L'antisémitisme comprend aussi des structures et des comportements latents et inconsciemment discriminants.
- Les deux seules formes spécifiques d'antisémitisme et les deux seules cibles spécifiques mentionnées sont à comprendre en tant qu'exemples et non comme une liste exhaustive. Elle n'exclut pas les autres manifestations possibles mais diffuses et difficilement déterminables d'antisémitisme.
- Par acte, on entend également tous les traitements discriminants et les comportements hostiles.
- Les cibles comprennent les personnes et objets juifs, mais aussi les personnes non-juives perçues à tort comme des Juifs.

L'accent mis par la [définition] sur les infractions (discours et crimes de haine) peut avoir pour conséquence de négliger d'autres caractéristiques de l'antisémitisme, telles que la construction de l'image antisémite du « Juif », l'hostilité, les théories du complot ou encore les discriminations directes, indirectes et structurelles.

Les commentaires précisent certains éléments de la définition proprement dite et dressent une liste de formes et fonctionnements spécifiques à l'antisémitisme (p. ex., emploi de stéréotypes ou attribution fallacieuse de traits de caractère négatifs). Ils indiquent dans quelles conditions les critiques à l'encontre de l'État d'Israël peuvent être assimilées à une forme d'antisémitisme. En outre, les théories du complot sont expressément classées en tant que forme concrète d'antisémitisme. Tout cela n'apparaît pas forcément à la lecture de la définition au sens strict.

L'introduction précédant la liste d'exemples indique que ces exemples sont « contemporains », que la liste n'est pas exhaustive et qu'il convient de toujours tenir compte du contexte lorsqu'on évalue un cas. Il s'ensuit que l'antisémitisme est considéré en tant que phénomène mouvant qui évolue au fil du temps, et qu'il peut prendre d'autres formes que les comportements mentionnés. Comme le contexte joue un rôle crucial, notamment en ce qui concerne le « nouvel antisémitisme », l'analyse juridique se penche en détail sur les exemples, en particulier lorsqu'ils présentent un lien fort avec l'État d'Israël (cf. chap. 2.4).

Les explications finales énoncent, d'une part, que les actes antisémites constituent des infractions lorsqu'ils sont qualifiés en tant que tels par une loi. D'autre part, elles précisent à quelles conditions les infractions sont qualifiées d'antisémites. Elles décrivent en outre ce qu'on entend par discrimination antisémite, expressément interdite dans certains États, mais non mentionnée dans la définition proprement dite.

La définition opérationnelle, notamment lorsqu'on considère uniquement la partie [définition], ne suffit pas à couvrir le champ actuel de la lutte contre l'antisémitisme, qu'on la compare à la définition de l'antisémitisme adoptée par le SLR ou aux normes internationales (en particulier celles de l'ICERD et de l'ECRI).

Pour couvrir le large champ d'application de l'ICERD, toute définition de l'antisémitisme doit inclure celle de la discrimination. En outre, l'ICERD sanctionne aussi les discriminations causées par des déclarations, pratiques et comportements inconscients, alors que la définition opérationnelle met l'accent, à travers les termes utilisés (l'antisémitisme se traduit par « une haine » à l'égard des Juifs et par des « manifestations rhétoriques et physiques »), sur le comportement conscient d'individus. Compte tenu des critiques mentionnées, le SLR, chargé de la politique anti-antisémitisme de la Confédération, donne une définition plus large qui correspond à la réalité suisse. Cette définition précise, concrétise et étend la définition opérationnelle de l'IHRA (cf. annexe 2).

2.4 Droits fondamentaux et droits humains

La critique formulée à l'encontre de la définition opérationnelle de l'IHRA vise essentiellement les onze exemples joints à la définition, et qui, pour sept d'entre eux, ont trait à l'État d'Israël. L'application hors contexte de ces exemples peut être dévoyée en vue de brouiller les frontières entre déclarations et actes politiques légitimes relatifs au sionisme, à l'État d'Israël et à la Palestine, et ainsi saper la légitimité de toute critique en la qualifiant d'antisémite. Ce procédé peut, au bout du compte, provoquer des irritations et des controverses, mais également déboucher sur une vraie censure. En conséquence, une autre définition (*Jerusalem Declaration on Antisemitism*) a été proposée en mars 2021 par plus de 200 intellectuels critiques vis-à-vis de la définition de l'IHRA. Cette nouvelle définition a reçu un accueil très favorable, mais a également fait l'objet de très nombreuses critiques, ce qui souligne à quel point ces textes ont une charge polémique et politique⁹.

Aussi, l'analyse juridique aborde la tension entre la liberté d'opinion, d'un côté, et la nécessité de combattre l'antisémitisme sous toutes ses formes, de l'autre. Comme il est postulé dans l'introduction aux [exemples], chaque application de la [définition] doit s'accompagner d'un examen précis du contexte. En effet, les exemples ne décrivent pas des faits antisémites en soi, mais des faits pouvant être considérés comme antisémites en fonction du contexte général (*overall context*). Il faut en outre garder à l'esprit que l'espace public où se discutent les questions politiques est une condition *sine qua non* de toute société libre et démocratique. Par conséquent, en matière de justice, le droit relatif à la liberté d'expression dans le débat politique jouit d'un très haut niveau de protection. Toute restriction doit être fondée sur une base légale, répondre à un intérêt public prépondérant, être proportionnée et ne pas conduire à ce que les médias et la société civile soient entravés dans leur fonction légitime de contrôle démocratique.

⁹ Déclaration de Jérusalem sur l'antisémitisme du 26 mars 2021 (jerusalemdeclaration.org).

D'autres exemples de réflexion critique sur la définition opérationnelle de l'IHRA :

- ECRI's Opinion on the IHRA Working Definition of Antisemitism (adopted at ECRI's 84th plenary meeting on 2 December 2020)
- Government Response to Home Affairs. Committee Report: 'Anti-Semitism in the UK'. Presented to Parliament by the Secretary of State for Communities and Local Government by Command of Her Majesty. December 2016.
- Peter Ullrich 2019: Gutachten zur «Arbeitsdefinition Antisemitismus» der International Holocaust Remembrance Alliance. Rosa-Luxemburg-Stiftung und medico international e.V.

Deux conclusions découlent de l'application de ces remarques générales sur la définition opérationnelle de l'IHRA.

S'agissant du « nouvel antisémitisme », on constate que les antisémites essaient souvent d'échapper aux sanctions en désignant les « Juifs » sous d'autres noms qui pourtant véhiculent d'anciens stéréotypes antisémites, tels que « Rothschild » ou « oligarchie financière ». De la même façon, il leur arrive d'utiliser les termes « sionistes » ou « État d'Israël » pour diffuser les mêmes stéréotypes. Dans ces situations, il est approprié et nécessaire de pointer du doigt l'antisémitisme. Toutefois, les critiques formulées à l'encontre de politiciens israéliens ou de la politique d'Israël doivent pouvoir être exprimées librement, y compris dans un contexte politique sensible tel que le conflit israélo-palestinien. Cette position ressort aussi de la jurisprudence de la CEDH, qui distingue la « critique politique ou idéologique du sionisme et des agissements de l'État d'Israël », qui entre dans la catégorie de la liberté d'expression, d'une part, et la « diffamation raciale » ou l'« incitation à la haine », qui ne bénéficient pas de cette liberté, d'autre part¹⁰.

Le fait que la définition opérationnelle ne soit pas contraignante n'exclut pas qu'elle ait tout de même un effet dissuasif ou intimidant (*chilling effect*) et puisse soulever la controverse. C'est pourquoi il convient de préciser, à chaque fois que l'on y a recours, dans quel domaine et à quelle fin on y fait concrètement référence. Il faut en particulier expliciter le contexte dont il est question, afin de minimiser le risque de mésusage des exemples. Enfin, il est important de souligner que la liste d'exemples n'est pas une liste de contrôle qu'on pourrait cocher mécaniquement.

2.5 Effets de la définition opérationnelle sur certains domaines du droit

Même si la définition opérationnelle n'est pas contraignante et indépendamment de son adoption par la Suisse, elle peut déployer indirectement des effets juridiques, notamment si les organes d'application du droit s'y réfèrent pour interpréter ou concrétiser des notions juridiquement indéterminées. Les tribunaux suisses peuvent par exemple se fonder sur cette définition en vue de concrétiser et d'interpréter certains termes du droit suisse, ainsi qu'ils le font avec d'autres conventions internationales non contraignantes adoptées par des organisations internationales dont la Suisse est membre. Les conséquences possibles sur trois domaines importants du droit (droit pénal, droit civil et droit public) sont brièvement analysées ci-après :

- La définition proprement dite étant formulée de manière vague, elle ne peut être utilisée dans le cadre du droit pénal. En effet, une interprétation large des dispositions pénales allant en défaveur de la personne inculpée contredirait le principe de la légalité. Pour des raisons de prévisibilité et de sécurité du droit, ce principe exige que les infractions soient définies précisément. De plus, le droit pénal (en tant qu'*ultima ratio*) sanctionne uniquement les formes les plus graves (et avant tout publiques) de discrimination et d'incitation à la haine. Les dispositions pénales, telles que l'art. 261^{bis} CP, prévoient des éléments spécifiques constitutifs de l'infraction qui doivent être réalisés pour qu'une condamnation soit prononcée. Les déclarations et les actes susceptibles

¹⁰ CEDH, Garaudy contre la France, 24 juin 2003, n° 65831/01.

d'être classés comme racistes ou antisémites selon d'autres définitions ou conceptions du racisme ou de l'antisémitisme, mais qui ne réalisent pas ces éléments spécifiques ne sont pas punissables.

Par conséquent, l'adoption de la définition opérationnelle n'aurait pas d'effet direct sur l'application de l'art. 261^{bis} CP.

Toutefois, l'examen de cette définition peut sensibiliser les procureurs et les juges à la question des stratégies d'évitement et ainsi contribuer à ce que des déclarations potentiellement punissables en vertu de l'art. 261^{bis} CP n'échappent pas à la justice. Sensibiliser les autorités de poursuite pénale aux diverses facettes de l'antisémitisme pourrait également avoir un impact sur le droit de rétorsion en incitant les autorités judiciaires à tenir compte du motif antisémite d'une infraction au moment de déterminer la quotité de la peine, étant entendu que le principe *in dubio pro reo* s'applique aussi en droit des sanctions.

- Concernant la protection de la personnalité en droit civil, l'adoption de la définition opérationnelle pourrait avoir un effet plus important qu'en droit pénal. Notamment dans le cas où une personne est accusée de comportements racistes ou antisémites et intente une action en justice contre ces allégations portant (prétendument) atteinte à son honneur en se fondant sur les dispositions du droit civil relatives à la protection de la personnalité (art. 28 CC). Dans un tel cas, le droit à la protection de la sphère privée (art. 13 Cst. et art. 8 CEDH), inscrite dans le droit civil sous la forme de la protection de la personnalité, s'oppose à la liberté d'expression (art. 16 ss Cst. et art. 10 CEDH). Les décisions de la CEDH se fondent sur le principe que les deux droits sont équivalents. L'adoption de la définition opérationnelle pourrait inciter les tribunaux à examiner si l'accusation de propos antisémites formulée à l'encontre d'une personne manque de base factuelle suffisante, ce qui constituerait par conséquent une atteinte à la personnalité. En réalité, la jurisprudence du Tribunal fédéral tend à limiter le champ de la critique induite à des cas où les déclarations dénoncées comme racistes tombent dans le champ d'application de l'art. 261^{bis} CP. Cette tendance n'est pas soutenue par la CEDH. Comme la définition opérationnelle de l'antisémitisme comprend de surcroît le délit de discrimination et l'incitation à la haine au sens de l'art. 261^{bis} CP (et art. 171c CPM), son adoption pourrait avoir l'avantage de remettre en question les limites de la critique admissible et d'ouvrir un débat sur ce qui est antisémite et ce qui ne l'est pas. L'impact possible de la définition opérationnelle sera toutefois limité par la prise en compte du contexte par les autorités judiciaires, qui mettent en regard la liberté d'expression et la protection de la réputation.
- Dans un domaine bien défini du droit public, à savoir l'utilisation de l'espace public pour l'exercice de la liberté d'expression, l'adoption de la définition opérationnelle n'a pas d'effet significatif. Dans des procédures en appel contre des refus d'octroyer une autorisation d'utiliser le domaine public ou le patrimoine administratif à des fins de communication, le Tribunal fédéral a estimé que l'évaluation des demandes devait être objective, à savoir indépendante du contenu des idées et des messages diffusés. Les autorités doivent se contenter d'un examen sommaire. Puisque la liberté d'expression est de première importance s'agissant de sujets politiques et qu'une restriction préventive constitue une atteinte grave, le refus d'octroyer une autorisation en raison du contenu ne se justifie qu'exceptionnellement, notamment lorsqu'il existe un risque réel et important d'infraction aux dispositions pénales (telles que l'art. 261^{bis} CP). Par conséquent, la

possibilité d'élargir la notion d'antisémitisme par rapport à la définition pénale de la discrimination et de l'incitation à la haine est limitée.

2.6 Conclusions

Les principales conclusions de l'analyse juridique portent sur la question de savoir s'il est possible d'inscrire un phénomène complexe et évolutif tel que l'antisémitisme dans une définition, et de quelle manière. Il n'existe aucune définition universelle reconnue de l'antisémitisme, et il ne peut y en avoir. Chaque essai de définition doit prendre en compte la finalité pratique qu'elle poursuit, rester flexible et indiquer ses limites.

L'analyse juridique conclut que l'approche suisse, qui consiste à inclure l'antisémitisme dans le phénomène global du racisme, correspond à celle de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Afin de comprendre les spécificités de l'antisémitisme, il convient de prendre en compte les caractéristiques du phénomène qui recouvrent celles du racisme, et celles qui l'en distinguent.

L'examen de la définition opérationnelle de l'IHRA est l'occasion d'analyser plus en détail la thématique raciale désignée par la notion d'« antisémitisme ». En effet, il permet d'identifier les spécificités de l'antisémitisme actuel et de planifier et mettre en œuvre de manière ciblée les mesures de lutte nécessaires. Ce point est important, puisque trop souvent le fait de se limiter à une conception diffuse et incertaine du racisme et de l'antisémitisme cache un refus, conscient ou non, de s'attaquer aux problèmes sociaux certes douloureux, mais bien réels qu'ils recouvrent.

L'analyse juridique souligne que l'étude de la définition opérationnelle doit porter sur l'ensemble de ses éléments : [définition], [commentaires], [explications] et en particulier [exemples]. Il apparaît que ces derniers doivent être replacés dans leur contexte, et non considérés comme les éléments d'une liste de contrôle. Une analyse approfondie de chaque [exemple] permet de mieux cerner la problématique et de s'interroger sur les limites de la liberté d'expression dans une société libérale.

Concernant l'administration de la justice, la définition opérationnelle, bien que non contraignante, peut servir à dévoiler d'éventuelles stratégies de dissimulation et permettre ainsi de tenir compte des motivations antisémites dans la pondération de la peine. Dans le cadre pédagogique, il faut veiller à traiter de la définition opérationnelle en lien avec des informations complémentaires, et à ce que les enseignants mettent résolument en évidence l'importance de la contextualisation.

3 Politique et mesures de lutte contre l'antisémitisme en Suisse

Le rapport « Évaluation des mesures fédérales, cantonales et communales de lutte contre l'antisémitisme » d'Interface se fonde sur l'expertise des membres du groupe de travail institué par le SLR, des entretiens menés avec des experts (acteurs du secteur privé et du secteur public issus de divers cantons, régions linguistiques et domaines politiques) et des documents tels que les rapports du SLR « Mesures contre l'antisémitisme » (2017) et « Discrimination raciale en Suisse » (2018), les

rapports annuels de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et de la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), ainsi que des travaux de recherche récents.

Le rapport examine l'ampleur de l'antisémitisme, le degré d'acceptation des Juifs dans la population et le niveau de menace en Suisse, et donne un bref aperçu représentatif des mesures fédérales, cantonales et communales. Il se conclut par une série de recommandations visant à élargir et mieux coordonner l'engagement contre le racisme et l'antisémitisme en Suisse.

Après un aperçu de la politique suisse contre l'antisémitisme au plan international, le présent chapitre résume la situation en Suisse, ainsi que l'évaluation et les recommandations des auteurs du rapport d'Interface.

3.1 Politique internationale de la Suisse contre l'antisémitisme

La Suisse considère la discrimination raciale et l'antisémitisme comme des atteintes graves aux droits humains. En ratifiant les conventions internationales en vigueur, elle exprime sa conviction que le racisme sous toutes ses formes doit être combattu partout et en tout temps. Par conséquent, la Suisse respecte tous ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne les poursuites pénales à l'encontre des délits racistes. Ces engagements découlent en particulier de la Convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD ; RS 0.104), entrée en vigueur pour la Suisse en 1994.

L'engagement de la Suisse contre le racisme et l'antisémitisme ne se limite pas aux poursuites pénales. Elle a envoyé des représentants de haut rang au Forum international de Stockholm sur l'Holocauste organisé par l'ITF, à laquelle a succédé l'IHRA en 2013. La Suisse a adhéré à l'ITF en 2004. Par ailleurs, elle s'est engagée en faveur du développement d'instruments et de concepts visant à renforcer la prévention du génocide et des crimes d'atrocité en associant systématiquement la recherche, la sensibilisation et la réflexion sur l'Holocauste aux efforts actuels de lutte contre ces crimes. Entre 2008 et 2021, elle a ainsi organisé quatre forums régionaux de lutte contre le génocide, qui ont donné lieu à la fondation de l'Action mondiale contre les crimes de masse (GAAMAC), qu'elle a présidée jusqu'en 2020. Une collaboration active et transdisciplinaire relie l'IHRA et la GAAMAC, notamment en matière de lutte contre les discours de haine, le racisme, la discrimination ou l'incitation à la violence¹¹.

Par ailleurs, la Suisse participe aux travaux de nombreuses activités et organisations internationales contre le racisme et l'antisémitisme. Des organisations suisses et françaises de la société civile collaborent ainsi actuellement aux préparatifs des quatrièmes Journées des Justes.

¹¹ Lors de l'Assemblée internationale de la GAAMAC de novembre 2021, l'IHRA proposera un atelier sur les enseignements de l'Holocauste pouvant servir à la prévention contre les discours de haine (www.gaamac.org).

3.2 Situation en Suisse

Le rapport du SLR « Discrimination raciale en Suisse », qui paraît tous les deux ans, donne un aperçu complet des données relatives au racisme et à l'antisémitisme¹². Ce système de monitoring a été développé en collaboration avec les instances contributrices, dont notamment la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA) et la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD)¹³.

Les cas enregistrés par la police et traités par les tribunaux sont systématiquement évalués ; les rapports de la FSCI et des deux ONG (CICAD et GRA) mettent l'accent sur les cas survenus dans les médias et sur Internet, mais ces organisations déplorent qu'un nombre important d'incidents antisémites ne soient consignés par aucun service officiel. Le Réseau des centres de conseil pour les victimes du racisme, qui rassemble la majorité des consultations en Suisse, ne mentionne presque aucun cas d'antisémitisme, car les victimes s'adressent rarement à lui.

Les rapports annuels de la FSCI et de l'association romande CICAD donnent un aperçu actuel de l'état d'esprit des personnes et institutions juives en Suisse. Alors qu'à l'échelon fédéral il n'existe aucune enquête portant sur la question des discriminations subies par divers groupes de population, le rapport « Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz » [Expériences et perception de l'antisémitisme parmi les Juifs en Suisse, uniquement en allemand], paru en 2020, constitue la première enquête de ce type menée auprès des Juifs vivant en Suisse¹⁴. Les auteurs indiquent que « les Juives et les Juifs de Suisse sont globalement moins préoccupés que dans les autres États européens » et se sentent généralement en sécurité et bien acceptés dans la société. En comparaison avec d'autres minorités (religieuses), en particulier les Musulmans, les Juifs font plus rarement l'expérience de la discrimination, par exemple sur le marché du logement ou du travail. Les agressions physiques et verbales contre des personnes de confession juive et les dommages matériels sont plus rares en Suisse que dans d'autres pays. Plus de la moitié des personnes interrogées considèrent cependant que l'antisémitisme est un problème de société en Suisse, et les Juifs orthodoxes ou ceux portant une kippa en public ou se rendant régulièrement à la synagogue se sentent parfois menacés.

L'antisémitisme n'a pas progressé de manière significative ces dernières années, mais il se manifeste plus clairement, en particulier sur Internet. La fréquence des attaques portées en ligne contre les Juifs résidant en Suisse est aujourd'hui similaire à celle d'autres pays. Concernant l'impact de la pandémie de coronavirus, les attaques antisémites sur les réseaux sociaux étaient encore moins fréquentes en Suisse que dans d'autres pays au cours des premiers mois de la crise, mais ont ensuite constamment augmenté. Par ailleurs, des attaques, tant physiques que sur le web, ont été perpétrées ces derniers mois contre des manifestations et des établissements juifs¹⁵.

En ce qui concerne la menace, le SRC considère que la situation est moins dangereuse en Suisse que dans les États limitrophes. Il estime toutefois que la menace d'actions terroristes ou extrémistes

¹² Cf. SLR, 2018 : « Discrimination raciale en Suisse », chap. 6.3.4 Antisémitisme : explications et mesures (p. 146 ss).

¹³ Les institutions contributrices et les caractéristiques des sources sont résumées sur le site Internet du SLR, cf. annexe 3 (www.slr.admin.ch > Monitoring et rapports > Sources de données en Suisse).

¹⁴ L'étude réalisée par la Haute École spécialisée de Zurich et le GRA se fonde sur une enquête menée auprès de 487 Juives et Juifs. Le questionnaire s'inspire fortement d'une enquête similaire de la FRA datant de 2018.

¹⁵ FSCI/GRA, 2021 : 2020 Rapport sur l'antisémitisme en Suisse alémanique.
CICAD, 2021 : Rapport sur l'antisémitisme en Suisse romande 2020.

contre les personnes et établissements juifs (et musulmans) a potentiellement augmenté. Un attentat tel que celui perpétré dans une synagogue à Halle par un militant d'extrême-droite et pour des motifs antisémites pourrait aussi se produire en Suisse.

Conscientes de cette menace réelle, les communautés juives ont, ces dernières années, investi de manière ciblée dans des mesures visant à protéger leurs membres et leurs bâtiments. Elles y consacrent, d'après leurs propres estimations, quelque 4 à 5 millions de francs par année. Dans ces circonstances, elles ont déposé des demandes de soutien auprès des communes, des cantons et de la Confédération. Au vu de la situation, le Conseil fédéral a chargé en 2017 le Réseau national de sécurité (RNS) de mettre sur pied, en collaboration avec les cantons, les communes et les représentants des groupes de population concernés, une stratégie visant à améliorer la coordination des mesures de protection des minorités particulièrement menacées, dont les Juifs. Se fondant sur cette stratégie, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 9 octobre 2019 sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (RS 311.039.6), mesures pour lesquelles 500 000 francs sont budgétés chaque année. En 2020, onze projets ont été soutenus financièrement, dont dix provenant d'organisations juives. L'ordonnance se fonde sur l'art. 386 CP, qui prévoit des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions. Par conséquent, seules les mesures de protection architecturales, techniques et organisationnelles, ainsi que le travail de sensibilisation et d'information du grand public peuvent être soutenues. Le groupe de travail « Protection des minorités ayant des besoins de protection particuliers » du RNS avait recommandé à ce sujet d'envisager une base légale formelle qui aurait permis à la Confédération de soutenir des projets plus variés¹⁶.

Les vifs débats sur le plan local et national et le renforcement de la sensibilisation aux besoins des minorités, en particulier des Juifs, en matière de sécurité ont incité les cantons où résident de fortes communautés juives à augmenter les ressources financières destinées à la protection des établissements juifs¹⁷.

3.3 Mesures contre l'antisémitisme

Tous les échelons de l'État (Confédération, cantons, villes et communes) ont pris une série de mesures variées contre l'antisémitisme.

À l'échelon fédéral, les principales institutions chargées notamment de la lutte contre l'antisémitisme sont le SLR, la CFR, le Service de coordination et d'information pour les questions religieuses de l'OFJ, les services spécialisés Extrémisme (s spéc EX A) et Diversity (s spéc DAS) de l'Armée suisse, la division Paix et droits de l'homme du DFAE et le groupe de travail Protection des minorités ayant des besoins de protection particuliers, placé sous l'égide du RNS¹⁸. Le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) contient également des mesures visant à prévenir les actes de violence antisémites.

¹⁶ RNS 2018 : Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière.

¹⁷ BS, ZH, une seule fois à AG et VD, BE a prévu un soutien.

¹⁸ Il faut ajouter que, depuis l'adoption des nouveaux principes relatifs à l'aumônerie de l'armée et des directives du 1^{er} mars 2020 sur le conseil, l'accompagnement et le soutien fournis par l'AA (DCAS) du chef de l'Armée, toutes les communautés religieuses ont accès à l'aumônerie de l'armée. L'Aide-mémoire du 1^{er} janvier 2018 de l'Aumônerie de l'armée : Compatibilité entre la pratique religieuse et le service militaire donne des outils permettant de concilier pratique religieuse individuelle et service militaire.

Les cantons et les communes, notamment ceux dans lesquels les communautés juives sont nombreuses, actives et bien organisées, s'investissent fortement dans la lutte contre l'antisémitisme (p. ex., Argovie, Bâle-Ville, Berne, Saint-Gall, Vaud, le Canton et la Ville de Genève, le Canton et la Ville de Zurich, la Ville de Winterthour ou celle de Surbtal [AG]). Les compétences relatives à l'antisémitisme y sont aussi clairement définies, alors que dans de nombreux autres cantons, aucune institution ou personne n'est expressément en charge de cette thématique.

Au niveau des cantons et des communes, il convient de noter qu'il n'existe aucune vue d'ensemble relative à l'attribution des compétences, aux responsables éventuels et à leurs rôles et leurs tâches. Il n'est pas non plus évident de savoir si les divers acteurs collaborent, et sous quelle forme. Cette hétérogénéité s'explique entre autres par l'absence de directives fédérales claires.

Concernant la société civile, ce sont avant tout des ONG proches des organisations et des personnes juives qui s'engagent dans la lutte contre l'antisémitisme et pour le souvenir de la Shoah, parfois avec l'aide financière de la Confédération (octroyée par le SLR ou le DFAE, p. ex.), des cantons ou des communes. Il s'agit entre autres de la FSCI (avec le projet Likrat), du GRA, de la GMS, du NCBI, de la SET, de la CICAD et de la fondation Gamaraal.

L'école joue un rôle particulier dans l'engagement contre l'antisémitisme et dans l'éducation sur l'Holocauste. Ces dernières années, ces thèmes ont gagné en importance dans la formation des enseignants, dans les leçons, mais aussi dans le développement du matériel pédagogique ; ils sont aujourd'hui obligatoires dans les plans d'étude cantonaux. Depuis 2004, date de l'adhésion de la Suisse à l'IHRA (alors ITF), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) est représentée au sein de l'*Education Working Group*. Tous les 27 janvier, pour commémorer la journée dédiée à la mémoire des victimes de l'Holocauste, le centre d'information et de documentation de la CDIP (IDES) prépare un dossier contenant des publications et des activités liées à cette journée. Le matériel destiné aux leçons est développé par diverses Hautes Écoles pédagogiques et par éducation21, le Centre national de compétences et de prestations pour l'éducation en vue d'un développement durable. Le SLR charge aussi éducation21 de promouvoir, accompagner et évaluer des projets scolaires. Concernant l'antisémitisme sur Internet, les parents et les enseignants peuvent trouver des informations et des recommandations sur la plateforme nationale « Jeunesse et médias » de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

3.4 Relations entre l'État et les communautés religieuses et dialogue interreligieux

Conformément à l'art. 72, al. 1, Cst., le règlement des relations entre l'Église et l'État relève des compétences des cantons. Six d'entre eux (BS, FR, BE, SG, ZH et VD) reconnaissent les communautés juives comme étant de droit public, et celles-ci participent aux échanges officiels entre l'État et les communautés religieuses. Dans quelques administrations cantonales, ces compétences sont le fruit d'une évolution historique et leurs structures diffèrent fortement d'un canton à l'autre¹⁹. Compte tenu de la disposition relative au maintien de la paix religieuse (art. 72, al. 2, Cst.) et au vu

¹⁹ Pour une vue d'ensemble, cf. : Christian Reber, Lara Aharchaou 2020: Die Kantone und ihre Beziehungen zu Religionsgemeinschaften. Unterschiedliche Strategien im Umgang mit religiöser Vielfalt. Institut de droit des religions, Université de Fribourg.

des mutations survenues ces dernières années dans le paysage religieux, le rôle crucial des relations entre les services de l'État et les communautés religieuses (y compris non reconnues de droit public) a gagné en importance. De même, l'importance d'associer les communautés religieuses à la mise en œuvre des mesures de cohésion sociale a été reconnue. Par conséquent, plusieurs cantons (BE, BS, SO, TI, VD, ZH) ont créé des services spécialisés dans les questions religieuses, services qui entretiennent les relations avec les communautés religieuses et promeuvent le dialogue interreligieux²⁰. Les formes institutionnalisées de dialogue et de collaboration²¹ au sein desquelles les autorités cantonales échangent avec les principales communautés religieuses sur des thèmes touchant à la religion permettent de régler les droits et les obligations en concertation et de promouvoir l'acceptation mutuelle et le vivre-ensemble en société. Toutes ces initiatives, ainsi que l'engagement de la société civile en faveur du dialogue interreligieux (Maison des religions, IRAS COTIS, ZIID, etc.) ne visent certes pas expressément à lutter contre l'antisémitisme, mais contribuent, à travers leurs activités, à favoriser l'échange et la mise en réseau des personnes de confessions différentes, à dissiper les craintes et à encourager l'acceptation mutuelle.

3.5 Évaluation des mesures actuelles de lutte contre l'antisémitisme

Le rapport d'Interface indique que l'engagement contre le racisme et l'antisémitisme est bien ancré et diversifié à tous les échelons de l'État. Toutefois, cet engagement pourrait être mieux coordonné et ciblé. Il faudrait pour cela que la Confédération, les cantons et les communes répartissent plus nettement les tâches et les compétences, renforcent l'échange et parviennent ainsi à une stratégie commune. Le rapport rappelle que la mise à disposition de ressources humaines et financières adéquates est une condition sine qua non de toute stratégie gagnante.

La Suisse a du retard sur les pays limitrophes en ce qui concerne l'enregistrement systématique des actes de racisme et d'antisémitisme en tant que problèmes sociaux, et notamment des discriminations subies par les personnes concernées. Le travail systématique de sensibilisation et de prévention dans les divers domaines de la vie s'en trouve affecté.

Il importe de financer le travail de lutte contre la discrimination, en particulier celui des centres de conseil, par des crédits qui ne soient pas dévolus aux thèmes de la migration et de l'intégration (la plupart des centres fonctionnent grâce à des ressources fournies par les programmes d'intégration cantonaux [PIC]), car c'est une des conditions pour que ces services soient reconnus et utilisés par tous, au-delà des seules personnes issues de l'immigration.

Enfin, outre les cantons, la Confédération devrait s'engager plus fortement pour la protection des minorités menacées. Le rapport d'Interface résume les mesures proposées par les experts :

- Intégrer les activités contre l'antisémitisme dans une stratégie nationale contre le racisme visant à lutter contre le racisme et la discrimination.

²⁰ Le rapport du Conseil fédéral produit en réponse au postulat Ingold (16.3314) « Tirer parti du rôle clé que jouent les imams contre la radicalisation des jeunes musulmans » en donne une vue d'ensemble.

²¹ Exemples : « Runder Tisch der Religionen beider Basel », « St.Galler Konferenz zu Fragen von Religion und Staat », « Fachstelle Brückenbauer » du corps de police de la ville et du canton de Zurich et de la ville de Winterthur, « Schaffhauser Erklärung zum interreligiösen Dialog », « Plattform interreligiöse » de Genève et Vaud.

- Dresser une vue d'ensemble de la répartition des compétences à l'échelon cantonal et communal afin de mieux définir les rôles et les responsabilités des acteurs.
- Coordonner à l'échelon fédéral la politique de sensibilisation et de prévention, sans toutefois empiéter sur les compétences des cantons, et créer les conditions-cadres correspondantes.
- Renforcer le dialogue interreligieux et entre communautés juives, sous l'égide des cantons.
- Organiser régulièrement des manifestations, des colloques ou des ateliers visant à promouvoir l'échange d'expérience et la mise en réseau des acteurs de l'État, de la société civile et de la communauté scientifique.
- Promouvoir la recherche sur l'antisémitisme, en collaboration avec les acteurs pertinents tels que le SEFRI, le FNS et la CDIP.
- Renforcer la lutte contre la diffusion de propos antisémites sur les réseaux sociaux et sur Internet.
- Créer une base légale permettant de lutter efficacement contre les discours de haine, les menaces et les théories du complot diffusés sur Internet²².
- Examiner la possibilité d'adapter les bases légales dans le domaine pénal afin d'étendre la légitimation active aux organisations²³.
- Dans le travail pédagogique, lier la problématique de l'antisémitisme à des thèmes tels que les droits humains, la discrimination et le racisme, et ne pas se limiter au national-socialisme de la Deuxième Guerre mondiale et à la Shoah. Aborder l'antisémitisme également sous l'angle de l'histoire de la fondation d'Israël et du conflit au Proche-Orient.
- Ériger un mémorial dédié aux victimes de l'Holocauste afin de porter le thème de l'antisémitisme sur la place publique²⁴.

3.6 Appréciation de l'utilisation de la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA

Dans le cadre de l'élaboration du rapport d'Interface, les auteurs ont demandé aux experts si leurs mesures et activités de lutte contre l'antisémitisme s'inspiraient de la définition opérationnelle adoptée par l'IHRA et jusqu'à quel point ils considéraient que cette dernière était utile.

Les divers acteurs utilisent différentes définitions du racisme et de l'antisémitisme : l'association faitière FSCI et la CICAD utilisent la définition de l'IHRA, la GRA se fonde sur les définitions « classiques » du racisme et celle de l'ECRI²⁵, la CFR a sa propre définition, qui ne se réfère pas à celle de l'IHRA. La définition la plus complète est celle du SLR, qui précise, concrétise et étend la définition opérationnelle de l'IHRA²⁶.

²² Afin de mieux enregistrer les risques liés à la diffusion publique des discours haineux de la propagande extrémiste en ligne, le Conseil fédéral a chargé l'OFCOM de produire un rapport sur une éventuelle gouvernance suisse des services de plateformes (moteurs de recherche, réseaux sociaux, plateformes de vidéo, notamment). Ce rapport présentera les connaissances empiriques et les mesures en place et proposera une analyse de ces dernières dans la perspective d'une protection efficace contre les discours de haine. Attendu pour fin 2021, il présentera également les solutions envisageables, telles que de nouveaux instruments légaux applicables aux services de plateformes.

²³ En matière de droit civil, la question de l'extension du domaine d'application des actions générales des organisations à tous les domaines de discrimination (art. 89 CPC) est en discussion (motion Birrer Heimo [13.3931]). En matière de droit pénal, l'introduction d'un « droit d'action collective » pour les cas visés à l'art. 261^{bis} CP a été rejeté par le CN en 2017 (initiative parlementaire Tornare [15.460]).

²⁴ Dans l'intervalle, deux interpellations allant dans ce sens ont été déposées au Conseil des États et au Conseil national : motion Jositsch (21.3172) et motion Heer (21.3181) « Lieu de commémoration en Suisse des victimes du national-socialisme ».

²⁵ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 2002/2017 : Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale

²⁶ Cf. annexe 2

Les responsables cantonaux et communaux ne connaissent pas la définition opérationnelle de l'IHRA ou considèrent qu'elle n'est pas applicable. Les avis sont partagés sur la question de savoir si cette définition peut être utile dans la lutte contre l'antisémitisme.

Une partie estime qu'une reconnaissance officielle de cette définition pourrait avoir un fort impact, en exprimant la ferme volonté de l'État d'assumer ses responsabilités envers les Juifs. Elle contribuerait également à ce que l'image que la société se fait de l'antisémitisme ne se limite pas à la période qui s'est close en 1945. Elle inciterait aussi à tenir des réflexions sur la politique israélienne qui ne soient pas teintées de racisme. Quant aux administrations publiques, elles auraient aussi la possibilité de se fonder sur cette définition opérationnelle pour élaborer leur propre définition de l'antisémitisme.

D'autres pensent que la définition opérationnelle est difficilement applicable, du fait qu'elle laisse de côté les théories du complot, élément important de l'antisémitisme actuel, qu'elle ne traite pas de la discrimination et de l'antisémitisme structurel, et qu'elle n'inclut pas non plus les cas d'antisémitisme gratuit. Enfin, les exemples sont de nature trop polémique et axés sur la politique israélienne.

4 Recommandations

Définition opérationnelle adoptée par l'IHRA

Le Conseil fédéral reconnaît la valeur et la pertinence pratique de la définition opérationnelle de l'IHRA en tant que guide pour l'identification et la documentation concrètes des cas d'antisémitisme.

Jointe à celle du SLR (cf. annexe 2), cette définition non contraignante sur le plan juridique peut servir de point de départ à la formulation de définitions spécifiques qui soient adaptées à certains domaines et emplois. Ces définitions doivent être spécifiées, adaptées et traitées avec la réserve nécessaire.

Considérant que chaque définition est liée à son contexte d'énonciation, le Conseil fédéral recommande à tous les acteurs impliqués, étatiques ou non, d'examiner la définition opérationnelle de l'IHRA et les débats qu'elle a suscités.

Il serait inhabituel et contraire à la législation que les autorités suisses valident expressément un texte international non contraignant après son adoption à l'échelon international.

Politique contre le racisme et l'antisémitisme en Suisse

Dans le cadre de ses compétences, la Confédération assume une tâche de coordination et crée les conditions-cadres permettant d'utiliser au mieux les synergies et de développer une stratégie nationale contre le racisme et l'antisémitisme. En outre, le SLR et la CFR sont chargés des mesures suivantes, qui seront mises en œuvre dans le cadre des crédits existants :

- Le SLR dresse une vue d'ensemble des services compétents en matière d'antisémitisme à tous les échelons de l'État et des acteurs de la lutte contre l'antisémitisme. Il clarifie la répartition des tâches et des compétences en collaboration avec les services cantonaux et communaux compétents.
- Le SLR, en collaboration avec les cantons et les communes, renforce la coordination de tous les

acteurs, étatiques ou non, engagés dans la lutte contre l'antisémitisme, en utilisant pour ce faire des moyens adéquats (colloques, ateliers, activités de mise en réseau, pool d'experts, etc.).

- Le SLR développe, en collaboration avec ses partenaires, une stratégie coordonnée d'information et de sensibilisation actives sur le racisme et l'antisémitisme et s'assure que la population sache à qui s'adresser pour déclarer les problèmes et/ou les infractions antisémites et trouver une aide efficace.
- Le SLR développe, en collaboration avec l'OFS, des instruments d'enquête et d'analyse permettant d'enregistrer et d'étudier systématiquement le racisme, l'antisémitisme, la discrimination, et notamment la discrimination subie.
- La CFR dresse une analyse des décisions et jugements rendus depuis 1995 par les diverses instances judiciaires suisses sur la base de l'art. 261^{bis} CP et de l'art. 171c CPM et relatifs à l'antisémitisme, afin de poursuivre le monitoring des cas relevant du droit pénal.
- La CFR met l'accent sur la sensibilisation des créateurs de contenu médiatique à la thématique de l'antisémitisme.
- Dans le cadre du projet-pilote qui vise à la création d'un service accessible et publiquement connu ayant vocation à recevoir le signalement des discours de haine trouvés sur Internet et sur les réseaux sociaux, la CFR est chargée d'analyser et d'évaluer en permanence la nature et la fréquence des discours de haine antisémites. En collaboration avec d'autres acteurs, elle développe des stratégies en vue de contrer les discours de haine racistes et antisémites.

Les acteurs compétents de tous les échelons de l'État sont invités à prendre connaissance du présent rapport et à mettre en œuvre, dans leur domaine de compétence, les recommandations relatives aux mesures de lutte contre l'antisémitisme.

Liste des abréviations

CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, organe de surveillance de la mise en œuvre de l'ICERD
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
CP	Code pénal
CPE-CE	Commissions de politique extérieure du Conseil des États
DDIP	Direction du droit international public / DFAE
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPDH	Division paix et droits de l'homme / DFAE
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
EDD	Éducation en vue d'un développement durable
EUMC	Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (1995-2007)
FEDPOL	Office fédéral de la police / DFJP
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
GAAMAC	Action mondiale contre les atrocités de masse
GMS	Société pour les minorités en Suisse
GRA	Fondation contre le racisme et l'antisémitisme
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
IDES	Centre d'information et de documentation de la CDIP
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
IRAS COTIS	Communauté de travail interreligieuse en Suisse
ITF	<i>Task Force for international Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research</i>
JDA	<i>Jerusalem Declaration on Antisemitism</i>
Melani	Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (intégré au NCSC depuis 2020)
NCBI	<i>National Coalition Building Institute</i>
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
OFAS	Office fédéral des assurances sociales / DFI
OFJ	Office fédéral de la justice / DFJP
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAN	Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent
PIC	Programmes d'intégration cantonaux
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II)
RNS	Réseau national de sécurité
SCOCI	Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation / DEFR
SET	<i>Stiftung Erziehung zur Toleranz</i> (Fondation éducation à la tolérance)
SLR	Service de lutte contre le racisme / DFI
SRC	Service de renseignement de la Confédération / DDPS

ZIID *Zürcher Institut für interreligiösen Dialog* (Institut zurichois pour le dialogue interreligieux, jusqu'en 2015 Zürcher Lehrhaus)
ZHAW Haute École zurichoise de sciences appliquées

Annexe 1²⁷

Discours du conseiller aux États Paul Rechsteiner du 12.09.2019

Il existe de bonnes raisons, et même des raisons impératives, pour que la Suisse reprenne la définition de l'antisémitisme adoptée par l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) comme l'ont déjà fait de nombreux États européens. La Suisse est membre de cette alliance, car la peste de l'antisémitisme s'est répandue à travers tout le continent et elle a fait des ravages en Suisse aussi. Certes, l'antisémitisme génocidaire, tout simplement la fracture de la civilisation dans l'histoire européenne, a eu son origine en l'Allemagne nazie. La Suisse n'a rien connu de tel. Mais l'antisémitisme et l'hostilité à l'égard des Juifs ont malheureusement une longue tradition dans notre pays aussi.

L'hostilité à l'égard des Juifs était largement répandue dans le monde occidental chrétien. Le territoire de la Suisse actuelle a connu de nombreux pogroms et expulsions de masse de personnes juives, comme en 1294 à Berne ou en 1349 à Zurich. La discrimination systématique des populations juives en Suisse n'a pas cessé avec la fondation de l'État fédéral en 1848. Ce n'est qu'en 1866 que les Juifs se virent accorder le même statut légal que les chrétiens, et, après la Première Guerre mondiale et jusqu'à la fin de la Deuxième, la politique de naturalisation fut empreinte d'antisémitisme.

La politique appliquée aux réfugiés à l'époque du national-socialisme fut le point culminant de l'antisémitisme en Suisse. Comme vous pouvez le lire dans le rapport sur les réfugiés de la commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale, rapport toujours d'actualité de la commission Bergier, la Suisse a durci sa politique contre les réfugiés juifs au fur et à mesure que la politique nazie d'extermination s'intensifiait. La commission Bergier atteste avec force détail que la politique suisse était motivée par un sentiment antisémite. Certes, de nombreuses victimes ont heureusement trouvé refuge en Suisse, et de nombreux Suisses, dont notamment Paul Grüniger, le commandant de la police de Saint-Gall, n'ont pas fermé les yeux devant la terrible menace qui pesait sur les réfugiés et les ont aidés à traverser la frontière. L'annulation de 137 condamnations pénales prononcées à l'encontre de passeurs conformément à la loi de réhabilitation promulguée à l'époque en apporte la preuve. Mais ces exceptions ne changent rien au fait qu'un grand nombre de réfugiés en danger de mort furent repoussés à la frontière et même, dans certains cas, livrés à leurs tortionnaires.

Mais l'antisémitisme n'est pas qu'un problème du passé. Il sévit aujourd'hui encore. Nous, les non-juifs, le percevons peut-être moins nettement que les Juifs de Suisse et des pays limitrophes. Récemment, on a souvent vu apparaître des propos pointant les lobbies juifs et leur attribuant un pouvoir particulier. Ainsi, George Soros, survivant de l'Holocauste et milliardaire qui consacre une partie de son patrimoine à essayer de renforcer les structures démocratiques en Europe de l'Est, est systématiquement désigné comme un bandit, un homme de l'ombre et un marionnettiste. Même les flux de réfugiés en provenance du Proche-Orient et d'Afrique lui sont attribués. Au cours de l'histoire, l'antisémitisme ne s'est jamais

²⁷ Bulletin officiel, Conseil des États, Session d'automne 2019, Quatrième séance, 12.09.19 8 h 15 19.3942 (AB 2019 S 698 / BO 2019 E 698)

arrêté aux frontières. C'est toujours vrai aujourd'hui, à une époque où, sur Internet, les mensonges et les théories du complot sont diffusés plus facilement et plus rapidement que jamais.

La Suisse n'est pas une île. Nous sommes aussi appelés à fournir une contribution à la lutte contre l'antisémitisme, et c'est ce que demande le postulat, ni plus, ni moins.

Une dernière remarque : si, en acceptant le postulat, nous exprimons la volonté de combattre l'antisémitisme, nous donnons également un signal fort de lutte contre d'autres formes de racisme, contre l'incitation à la haine et contre les préjugés à l'encontre des minorités, des Yéniches et Sintés/Manouches jusqu'aux homosexuels et à la minorité musulmane en Suisse.

Je vous prie d'accepter le postulat.

Réponse et proposition du Conseiller fédéral Alain Berset du 12.09.2019

Le postulat que nous discutons maintenant aborde un problème qui, malheureusement, est encore et toujours d'actualité. Nous le savons, en Suisse aussi, l'antisémitisme existe, et les membres de la minorité juive peuvent être confrontés à de l'hostilité, voire à des agressions physiques. Le rapport publié la semaine dernière par le Service de lutte contre le racisme dresse à ce titre un tableau complet du racisme et de l'antisémitisme en Suisse. D'après les données des associations juives, il y a eu 150 actes antisémites en 2017, 174 en 2018, dans notre pays. Il faut ajouter à cela les nombreux crimes de haine sur Internet, qui sont en constante augmentation. Ces cas prouvent malheureusement que les frontières entre réalité et virtualité s'estompent de plus en plus.

Le rapport du Service de lutte contre le racisme présente aussi des données de l'enquête « Vivre ensemble en Suisse », réalisée par l'Office fédéral de la statistique. Dans la dernière enquête, celle de 2018, on constatait que 9 % des personnes interrogées avaient des opinions négatives sur les juifs et 12 % approuvaient les stéréotypes négatifs attribués à ce groupe de population. Ce sont des valeurs qui sont stables depuis des années et qui correspondent à celles des pays voisins, mais cela n'en fait pas moins des valeurs qui sont préoccupantes et qui exigent une réaction de notre part. Je crois que le postulat de M. Rechsteiner s'inscrit dans ce contexte.

Le racisme et l'antisémitisme sont une menace pour notre cohésion sociale ; c'est pour cela qu'il est indispensable de prendre des mesures pour que toutes les personnes puissent participer sur un pied d'égalité à la vie de notre société, que cela soit dans le domaine du travail, lors de la recherche d'un logement ou dans la vie publique, et ce quelles que soient leur origine, leur nationalité ou leur appartenance religieuse.

Le Conseil fédéral a déjà décidé de mieux coordonner avec les cantons les mesures de protection des minorités menacées. Nous allons adopter d'ici à la fin de l'année l'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier, ce qui devrait permettre à la Confédération de participer financièrement aux mesures de sécurité.

Dans ce contexte, quel est l'intérêt que nous voyons à l'acceptation de ce postulat ? D'abord, il faut rappeler que la définition de l'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) n'est pas contraignante juridiquement et que procéder, dans ce contexte, à son analyse détaillée pourrait nous permettre non seulement d'approfondir et d'affiner notre compréhension de l'antisémitisme, mais aussi

de créer des conditions permettant la mise en place de mesures pertinentes et efficaces. Vous le savez, en Suisse, nous avons une approche avisée des normes internationales, quelles qu'elles soient, et, dans ce cadre, il est pertinent de l'avis du Conseil fédéral de soumettre la définition de l'IHRA à une analyse juridique détaillée et d'évaluer ainsi la politique suisse de lutte contre l'antisémitisme.

L'acceptation du postulat permettrait donc au Conseil fédéral de s'exprimer de manière claire, circonstanciée, contre toute forme d'antisémitisme et d'examiner la définition de l'IHRA sur le fond. C'est un rapport qui pourrait par ailleurs fournir une base fondée pour éclairer la discussion politique complexe sur des éléments constitutifs de l'antisémitisme. C'est aussi un rapport qui devrait nous permettre d'évaluer la politique de lutte contre l'antisémitisme menée aux niveaux fédéral, cantonal et communal et d'établir s'il est nécessaire de proposer des modifications ou des mesures supplémentaires.

C'est dans ce sens que le Conseil fédéral vous invite à accepter le postulat.

Annexe 2

Service de lutte contre le racisme : définition de l'antisémitisme

L'hostilité à l'égard des personnes juives s'exprime par une attitude de rejet envers les personnes qui se déclarent juives ou qui sont perçues comme telles. La notion d'antisémitisme est employée de nos jours comme terme générique et parfois comme un synonyme pour toutes les formes d'attitudes et d'opinions anti-juives. L'antisémitisme représente un phénomène spécifique au sein du racisme car, se fondant sur une appartenance religieuse (caractéristique propre à l'hostilité à l'égard des Juifs, à l'antijudaïsme), il vise une appartenance ethnique (caractéristique propre à l'antisémitisme).

L'antisémitisme repose sur une vision du monde (idéologie) opposant Nous et les Autres, qui trouve son expression dans des discours conspirationnistes et se caractérise par des images déformées et des stéréotypes négatifs du « Juif » qui se sont développés au cours de l'histoire : les « Juifs » sont représentés comme un collectif (avide de pouvoir, vindicatif, sanguinaire, amoral) qui complot pour nuire à l'humanité, voire pour la dominer, et qui reste étranger et nuisible à la société dans laquelle ils vivent.

L'antisémitisme se manifeste par des convictions hostiles, des préjugés ou des stéréotypes qui se manifestent – de manière explicite ou latente – dans la culture, la société ou par des actes individuels, et qui ont pour but d'offenser, de dénigrer, d'exclure ou de discriminer des personnes ou institutions juives, ou même de les considérer comme fondamentalement « autres ».

L'antisémitisme comprend :

les infractions à motivation raciste (hate crimes), telles que les atteintes à l'intégrité physique ou à la propriété de personnes ou d'institutions juives,

les expressions orales ou écrites, comme la diffusion de visions antisémites du monde, l'incitation à la violence, à la haine ou à la discrimination (hate speech),

la discrimination directe, indirecte ou structurelle,

la négation, la banalisation et la justification de l'Holocauste / Shoah (ces éléments apparaissent souvent dans le contexte de discours conspirationnistes et insinuent, explicitement ou implicitement, que la communauté juive chercherait à tirer profit du génocide prétendument inventé, ou même qu'elle justifierait le national-socialisme).

Les références à des personnes ou à des organisations juives peuvent être déguisées dans des déclarations anti-juives ou judéophobes par l'emploi de termes qui véhiculent de vieux stéréotypes anti-juifs, tels que « Rothschild » et « oligarchie financière », ou par les désignations « sionistes » et « Israël ». Dans de tels cas, le contexte de telles déclarations est crucial pour déterminer s'il s'agit d'antisémitisme.

Les mesures prises par l'État contre l'antisémitisme ne sont pas axées sur la protection de la religion en tant que telle, mais sur la protection des personnes.

Cette définition précise et élargit la définition opérationnelle de l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA).

Annexe 3

Vue d'ensemble du monitoring du racisme et de l'antisémitisme en Suisse

Le SLR assure un monitoring systématique de toutes les données relatives au racisme et à l'antisémitisme disponibles en Suisse²⁸.

Racisme et discrimination raciale en Suisse

Aperçu schématique des différentes sources de données classées par approche thématique

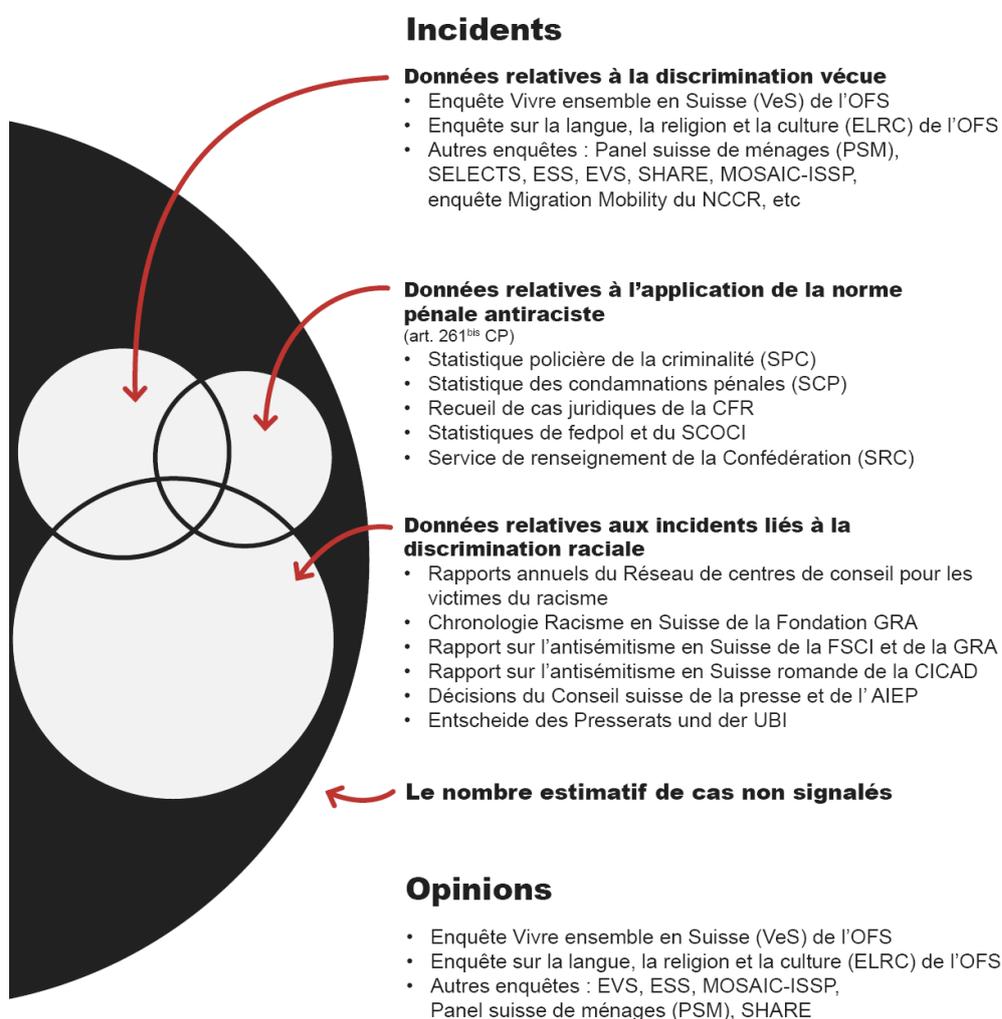


Tableau en français sur https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/frb/rapports-et-monitorage/datenlage_ch.html

²⁸ www.slr.admin.ch > Monitoring et rapports > Sources de données en Suisse