



Normes juridiques contre l'antisémitisme en Suisse

**Situation juridique de la communauté
juive et mise en œuvre de la
Déclaration du Conseil ministériel de
l'OSCE sur le renforcement des
efforts de lutte contre l'antisémitisme**

SYNTHÈSE

P^r Eva Maria Belser

Andrea Egbuna-Joss, Mlaw

Fribourg, le 6 décembre 2015

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Berne

Téléphone +41 31 631 86 55, skmr@skmr.unibe

Synthèse, conclusions et recommandations de l'étude « Der Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz ».

Cette étude reflète l'avis des auteur-es-s et n'engage que le Centre suisse de compétence pour les droits humains.

I. SYNTHÈSE

1. La déclaration de l'OSCE de 2014

Préoccupé par la recrudescence des incidents antisémites ces dernières années et poursuivant en cela les initiatives déjà adoptées pour lutter contre le racisme et la discrimination, le Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a adopté à l'unanimité le 4 décembre 2014 une déclaration par laquelle les Etats membres s'engageaient à renforcer leur lutte contre le racisme. L'OSCE attend de ses Etats membres qu'ils invitent les responsables politiques à condamner publiquement les incidents antisémites, promeuvent des programmes de sensibilisation, redoublent d'efforts contre les crimes de haine, poursuivent pénalement les auteurs d'actes de violence antisémites et favorisent le dialogue interreligieux.

En 2014, année durant laquelle elle a présidé l'OSCE, la Suisse avait conçu et appliqué une procédure d'auto-évaluation afin d'améliorer la crédibilité de l'institution, notamment dans sa dimension humaine. Désireuse de mettre en place un système permanent d'auto-évaluation, la Confédération a confié au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) le soin d'analyser également la mise en œuvre en Suisse de la Déclaration de 2014 et d'identifier, le cas échéant, les mesures qui s'imposent. L'étude présentée ici, réalisée à cette fin, analyse la situation juridique de la communauté juive de Suisse prise dans son ensemble : elle aborde notamment les bases légales et la jurisprudence qui concourent à sa protection, signale les lacunes de ce dispositif et formule des recommandations sur la manière de les combler.

2. L'antisémitisme en Suisse

Des études empiriques récentes confirment qu'en Suisse, l'antisémitisme est moins répandu que d'autres idéologies racistes comme l'hostilité envers les personnes musulmanes ou les Noirs. Des sondages portant sur les stéréotypes, les opinions négatives et les opinions positives concluent que cette manifestation du racisme est stable, voire en léger recul, tant parmi la population suisse que parmi la population étrangère. Il n'en reste pas moins que 10 % environ des habitants de la Suisse expriment des opinions anti-juives ou anti-israéliennes et que 28 % d'entre eux croient en la véracité des clichés véhiculés sur le peuple juif. Alors que 15 % des personnes sondées indiquent n'avoir aucun problème avec les Juifs et les Juives tout en se montrant critiques envers la politique d'Israël, 37 % d'entre elles se déclarent pro-Juifs et 10 % ne se prononcent pas.

Les attitudes, préjugés et stéréotypes antisémites sont toujours plus présents sur les réseaux sociaux, avec une recrudescence enregistrée au moment de la guerre de Gaza en été 2014. A cette occasion, de nombreux internautes ne se sont pas contentés de critiquer Israël. Ils ont aussi assimilé tous les membres de la communauté juive à l'Etat d'Israël, les ont déclarés responsables des actes de cet Etat, fait des déclarations à l'emporte-pièce et propagé des stéréotypes à leur sujet, et les ont diabolisés.

L'attentat commis contre un supermarché casher à Paris, l'attaque d'une synagogue au Danemark, diverses agressions au couteau, la profanation de cimetières juifs et les insultes anti-Juifs ayant marqué le début de l'année 2015 ont porté atteinte au sentiment de sécurité de la population juive partout en Europe, y compris en Suisse. Les membres de la communauté juive sont maintenant nombreux à craindre les insultes ou les voies de fait anti-Juifs, à exprimer leur préoc-

cupation pour la sécurité des institutions juives ou à éviter de révéler leur appartenance religieuse en public.

3. La communauté juive de Suisse

La communauté juive de Suisse a connu une histoire agitée. Pendant des siècles, ses membres ont été considérés comme des citoyens de deuxième classe, privés de nombre de droits, et cette discrimination persiste même après la fondation de l'Etat fédéral. Il a ainsi fallu attendre 1866 pour que le peuple et les cantons approuvent une modification de la constitution qui octroyait à la population juive la liberté d'établissement et l'égalité devant la loi. La révision totale de la constitution, en 1874, allait finir par garantir à toutes les confessions la liberté de croyance et de conscience, ainsi que la liberté des cultes, ce qui n'a pas empêché de vastes secteurs de la population de continuer à nourrir des opinions antisémites. Ainsi, en 1893, la première initiative populaire à être acceptée, deux ans après l'introduction de cet instrument démocratique, fait inscrire dans la constitution l'interdiction de l'abattage rituel du bétail : sous prétexte de protéger les animaux, c'est en fait en fait en premier lieu à la communauté juive que l'on s'en prend. On s'aperçut à l'époque déjà du danger que peuvent représenter les initiatives populaires pour les minorités, religieuses ou autres.

Lorsqu'elle a adhéré à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1998, la Suisse a décidé de reconnaître comme minorités non seulement les minorités linguistiques suisses et les gens du voyage, mais aussi la communauté juive, s'engageant ainsi à interdire toute discrimination fondée sur l'appartenance à celle-ci et à adopter des mesures adéquates pour promouvoir son égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie.

Actuellement, la Suisse compte 18 000 personnes de confession juive, établies principalement dans les agglomérations urbaines de Genève, Zurich et Bâle, 80 % d'entre elles possédant la nationalité suisse. La communauté juive a des synagogues et autres lieux de prière, des garderies et des écoles, principalement dans des villes. Six cantons (Bâle-Ville, Fribourg, Berne, Saint-Gall, Zurich et Vaud) ont octroyé un statut de droit public à la communauté juive. Dans les autres cantons, cette dernière a constitué des associations ou des fondations privées. Des cimetières juifs existent dans la moitié des cantons environ.

4. Cadre légal de la prévention et de la lutte contre l'antisémitisme

4.1. Pas de définition contraignante de l'antisémitisme

Le droit interdit de diverses façons l'antisémitisme, sans toutefois livrer de définition contraignante de cette notion. Il n'en reste pas moins que les définitions habituelles montrent clairement que cette dernière recouvre bien davantage que des actes réprimés par le droit pénal, comme les atteintes à l'intégrité physique, à la vie, à l'honneur ou aux biens des personnes et institutions juives, pour s'étendre à des actes, des opinions et des attitudes n'entrant pas dans le champ d'application du droit pénal ou insuffisamment graves pour y être sanctionnés. L'antisémitisme, ce sont aussi, entre autres, des convictions, préjugés et stéréotypes hostiles qui se manifestent – de façon évidente ou diffuse – dans la culture, la société et les actes individuels et qui ont pour but de créer une distance entre la communauté juive et celle de l'auteur de ces actes ou de rabaisser et de défavoriser des personnes ou des institutions juives. Cette acception large montre

clairement que la poursuite et la répression des actes délictueux motivés par des sentiments anti-Juifs ou antisémites (crimes de haine) ne constituent qu'une partie de l'arsenal de mesures possibles et que d'autres initiatives doivent être prises si l'on entend lutter efficacement contre toutes les manifestations de l'antisémitisme.

4.2. Mécanismes de protection contre les voies de fait et les actes discriminatoires à motivation raciste

En ratifiant la convention-cadre et en reconnaissant à la communauté juive le statut de minorité nationale, la Suisse s'est engagée à « prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ». Si des éléments semblent indiquer une augmentation des menaces pour la communauté juive, les autorités suisses ont l'obligation de lui garantir une protection particulière du fait de son statut de minorité nationale reconnue. Jusqu'à présent, la situation de la communauté juive n'a pas occupé une place centrale dans les rapports présentés par la Suisse au comité consultatif, ce qui pourrait amener à penser que l'importance du statut de minorité nationale de la communauté juive est encore sous-estimée. Certes, les forces de l'ordre consentent par exemple des efforts pour veiller à l'égalité de traitement de tous les individus et de tous les groupes, sensibilisant à cette fin leurs membres aux questions de la discrimination et du racisme, mais ces formations ne semblent pas aborder le fait que les membres de la communauté juive ont droit, dans certaines circonstances, à une protection particulière pour garantir leur sécurité.

Le droit constitutionnel à la liberté personnelle a pour pendant l'obligation de l'Etat d'adopter toutes les mesures appropriées, d'ordre législatif ou autre, pour empêcher toute atteinte à la vie et à la sécurité des personnes, pour écarter les dangers, pour réprimer les infractions et pour adopter des mesures policières lorsque des tiers menacent sérieusement, à un moment donné, l'intégrité physique, la vie ou les biens de certaines personnes ou institutions. La Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale des Nations Unies confère elle aussi à toute personne le droit à la protection des pouvoirs publics contre les actes de violence, quelles que soient sa race, sa religion, la couleur de sa peau ou son origine. Dès lors, si des indices sérieux laissent penser que la communauté juive, des individus juifs ou des institutions juives pourraient être la cible d'actes de violence, l'Etat a un devoir positif de protection et doit garantir leur sécurité, même si cela lui occasionne des dépenses supplémentaires et l'oblige à mobiliser davantage de personnel.

La protection contre la discrimination présente des lacunes dans le domaine du droit privé, ce qui est d'autant plus inquiétant qu'en Suisse, la discrimination raciale touche surtout la sphère privée (économie et travail, logement, santé, sport et loisirs, vie nocturne, notamment). Or, c'est précisément dans ces domaines que la protection contre la discrimination est insuffisamment concrétisée, en l'absence d'une loi-cadre qui garantirait l'effet horizontal des droits. Pour cette raison, divers organes internationaux ont invité la Suisse à substituer une protection générale contre les discriminations à son approche ponctuelle et fragmentaire en la matière. Si les débats qui agitent la Suisse depuis plusieurs années n'ont pour l'instant pas abouti à l'adoption d'une loi-cadre, un postulat accepté par le Conseil national a néanmoins relancé les discussions en décembre 2014 ; il demandait au Conseil fédéral d'établir un rapport indiquant les points forts du droit fédéral en vigueur s'agissant de la protection contre la discrimination. C'est au Centre suisse

de compétence pour les droits humains que le gouvernement a confié cette étude, dont il faudra attendre les résultats avant de pouvoir formuler des recommandations.

4.3. Liberté de croyance et de conscience

Garantie par le droit international et par le droit constitutionnel, la liberté de croyance et de conscience ne protège pas seulement les actes culturels proprement dits, mais aussi les manifestations de la religiosité et les coutumes religieuses sans caractère cérémoniel, comme les habitudes vestimentaires ou alimentaires ou encore l'observance des jours fériés. Pour cette raison, le port de la kippa, l'abattage rituel des animaux, l'observance du sabbat et d'autres jours fériés ou encore la circoncision rituelle sont garantis par la liberté de religion. S'il est certes possible de limiter les manifestations de la liberté de religion, pour autant que les conditions usuelles soient satisfaites, il faut toutefois faire preuve en la matière d'une extrême prudence.

La jurisprudence du Tribunal fédéral est constante en cela qu'elle indique que le principe de liberté religieuse ne protège pas seulement les croyances traditionnelles des Eglises et communautés religieuses chrétiennes occidentales, « mais aussi toutes les religions, quel que soit le nombre de leurs adeptes en Suisse » (trad. CSDH). De plus, cette garantie constitutionnelle s'étend à toutes les pratiques religieuses, quelles que soient leurs différences avec les coutumes locales, qu'elles soient observées par l'ensemble de la communauté des croyants ou seulement par une partie d'entre eux, particulièrement rigoristes ou orthodoxes. Dès lors, la liberté religieuse protège toutes les croyances, y compris les convictions minoritaires au sein d'une minorité religieuse.

Dans les faits, ce sont surtout les demandes de dispense de cours qui posent problème. Il semble que certaines écoles appliquent une pratique plutôt restrictive, afin de garantir le bon fonctionnement de leur établissement et de veiller à l'intégration de tous les élèves. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral se montre généreuse envers les élèves et parents qui demandent des dispenses pour observer les fêtes religieuses ou participer à des cérémonies. Ainsi, la Cour de Mon-Repos a décidé qu'il était disproportionné de refuser une dispense pour un examen de maturité qui avait lieu le samedi à un élève appartenant à une communauté religieuse observant strictement le sabbat, même si l'organisation d'un examen de rattrapage occasionnait un surcroît de travail aux autorités scolaires.

Par ailleurs, la CrEDH a examiné la conformité à la CEDH d'une interdiction ou d'une limitation de l'abattage rituel et l'a admise lorsque les croyants pouvaient se procurer à l'étranger de la viande casher qui satisfaisait aux règles de leur religion. Elle a conclu que la liberté religieuse ne garantissait pas le droit de procéder soi-même à l'abattage rituel ou d'y assister.

4.4. Liberté d'expression

Garantie par le droit international et par le droit constitutionnel, la liberté d'expression ne protège pas uniquement les propos jugés utiles à la libre formation de l'opinion, mais aussi les propos, images et écrits provocants et choquants. Toutefois, son exercice comporte, selon le Pacte II des Nations Unies, « des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales » et est soumis aux restrictions que la loi prévoit et qui sont nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou encore à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la morale publiques. Ce pacte enjoint aussi aux Etats d'interdire tout « appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. » La Convention contre le racisme des Nations Unies oblige elle aussi la Suisse à adopter immé-

diatement des mesures positives destinées à éliminer tout acte de discrimination ou incitation à la discrimination raciale.

Lorsqu'elle a mis en vigueur la norme pénale contre le racisme (art. 261^{bis} CP), la Suisse a retiré sa réserve concernant l'interdiction de la haine raciale, tout en continuant à se réserver le droit de ne pas agir contre la propagande en faveur de la guerre. Les organes de défense des droits humains de l'ONU estiment que les opinions qui, dans un contexte donné, sont susceptibles de provoquer ou d'accentuer des attitudes antisémites devraient être interdites, cette interdiction étant justifiée en cela qu'elle sert à protéger la communauté juive d'un climat antisémite et de la crainte pour sa propre sécurité. Ils refusent par contre toutes les mesures qui répriment la contestation de faits historiques, n'admettant qu'une exception en la matière, pour les attitudes négationnistes qui incitent à la haine nationale, raciste ou religieuse, à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

La CrEDH admet elle aussi que les stéréotypes véhiculés sur un groupe national, ethnique ou religieux peuvent, dès lors qu'ils atteignent une certaine intensité, nuire à l'identité ou à l'estime de soi des membres de ce groupe. Dans ce cas, la protection de la sphère privée peut, dans certaines circonstances, justifier la limitation de la liberté d'expression.

La Cour de Strasbourg a rejeté plusieurs requêtes faisant valoir que les interdictions nationales de la négation de l'Holocauste bafouaient le principe de la liberté d'expression. Dans deux cas, elle est même partie du principe que la liberté d'expression avait été invoquée de manière abusive et que les propos incriminés ne méritaient par conséquent pas de protection. Dans un arrêt prononcé en 2005, elle a confirmé que le fait de nier l'Holocauste revenait à réhabiliter le régime national-socialiste et à rejeter la démocratie et les droits humains », et qu'il devait être considéré comme un abus de la liberté d'expression, même lorsqu'il se manifestait dans une lettre privée.

Dans l'affaire *Perinçek*, la CrEDH a posé un jalon, estimant que les limites à la liberté d'expression devaient être comprises dans un sens restreint et que la négation d'un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité ne pouvait être poursuivie pénalement sans avoir été examinée avec soin – et notamment que le contexte devait être pris en compte. Elle a donc accepté le recours contre la Suisse d'un citoyen turc qui avait été condamné pour infraction à la norme pénale contre le racisme après avoir qualifié le génocide des Arméniens de « mensonge international ». Dans son arrêt prononcé en 2013, la section II de la CrEDH a surtout relevé qu'il n'y avait pas, au sujet du génocide des Arméniens, de consensus qui rendrait les massacres perpétrés en 1915 comparables à l'Holocauste, et que la négation de ce génocide ne devait donc pas être réprimée si elle ne s'accompagnait pas d'incitations à la haine et à la violence. Le 15 octobre 2015, la Grande Chambre a confirmé le jugement défavorable à la Suisse, soulignant que le requérant s'était limité à contester que les massacres constituaient un génocide, sans avoir manifesté de haine ni de mépris pour les victimes arméniennes et qu'il avait au contraire prétendu que celles-ci, tout comme les Turcs, avaient été victimes des agissements des puissances impérialistes. Elle a aussi relevé que contrairement à la négation de l'Holocauste, qui est étroitement liée, pour des raisons tenant à l'histoire et au contexte, à l'antisémitisme, la négation du génocide arménien ne pouvait pas, per se, être assimilée à de la haine raciale ou à une incitation à la haine raciale.

L'arrêt *Perinçek* a une seule conséquence immédiate, qui est d'obliger la Suisse, en cas de procédure de réexamen, de lever la condamnation pénale de M. *Perinçek*. Il est encore trop tôt en revanche pour savoir quelles en seront les répercussions sur la norme pénale contre le racisme. Il est toutefois indéniable que la négation de l'Holocauste reste punissable en vertu de l'art. 261^{bis}, al. 4, CP, même après l'adoption de cet arrêt.

5. La mise en œuvre de la déclaration de 2014 en Suisse

5.1. Prises de position des politiciens et politiciennes contre l'antisémitisme

Certains politiciens et politiciennes suisses manifestent régulièrement leur opposition à l'antisémitisme et aux autres formes de racisme. Sous la coupole fédérale, des député-e-s se servent notamment des outils parlementaires pour exprimer leur préoccupation à ce sujet et demander au Conseil fédéral d'agir. Le même constat vaut pour certains élu-e-s cantonaux et communaux, qui réagissent souvent sans tarder, et publiquement, aux incidents antisémites. D'autres, par contre, ne se prononcent qu'avec un certain retard et se contentent de formules générales. Dans l'ensemble, et à tous les échelons, on constate qu'en Suisse les membres des exécutifs n'ont pas tendance à commenter spontanément les événements qui se produisent, ni à prendre position personnellement, et cela, qu'il s'agisse d'antisémitisme ou d'un autre phénomène. Cette retenue s'explique notamment par leur appartenance à un organe, qui les oblige à respecter la collégialité. Lorsqu'ils sont interrogés par des organisations ou des journalistes, ils condamnent par contre toujours l'antisémitisme sous toutes ses formes. Ils semblent toutefois particulièrement réticents à s'exprimer lorsqu'une enquête pénale est en cours, bien que les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice ne les empêchent pas de condamner un acte antisémite, du moins si cette condamnation est purement morale. Il serait par conséquent souhaitable que les politiciens et d'autres titulaires de charges publiques fassent preuve de davantage de détermination et réagissent spontanément ; ils pourraient ce faisant contribuer à préserver la paix religieuse et à garantir la sécurité des minorités religieuses.

5.2. Normes pénales contre les crimes de haine

En droit international, un crime de haine est un crime motivé par l'intolérance à l'égard d'un groupe déterminé. Les actes visés doivent ainsi être en premier lieu, au regard du droit pénal applicable, des infractions qui prennent pour cible des personnes ou leurs propriétés (et donc constituer ce que l'on appelle une « infraction de base »). En deuxième lieu, ces actes doivent avoir pour mobile le rejet d'un groupe de personnes présentant certaines caractéristiques personnelles particulièrement protégées, comme l'appartenance à une race ou à une communauté religieuse donnée, la langue ou l'orientation sexuelle. Sans infraction de base, il n'y a pas de crime de haine. Par contre, une infraction, peu importe qu'elle porte atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle, au patrimoine, à l'honneur, au domaine secret ou au domaine privé, ou encore à la liberté, sera considérée comme un crime de haine dès lors qu'elle est perpétrée pour un motif raciste et vise, au-delà de la victime elle-même (qui peut avoir été choisie au hasard), le groupe auquel appartient la victime, ou pour lequel elle s'engage.

Le droit pénal suisse ne connaît pas de notion équivalente à celle de crime de haine qui existe en droit international. Il ne régit ainsi pas les caractéristiques qui élèveraient une infraction commise pour motif raciste au rang de crime de haine, crime qui entrerait alors dans une catégorie particulière, serait instruit de manière spéciale, et serait puni plus sévèrement. Il est certes tout à fait possible, pour les tribunaux pénaux, de prendre en compte la présence de motifs racistes lors de la fixation de la peine (notamment lors de l'évaluation de la faute de l'auteur présumé et de la concurrence d'infractions), mais le code pénal suisse ne prévoit aucune disposition explicite en la matière.

En Suisse, la notion de crime de haine est la plupart du temps – et exclusivement – assimilée à une infraction spéciale, celle de discrimination raciale, réprimée par l'art. 261^{bis} CP. Les crimes de haine ne sont donc pas considérés comme des infractions « ordinaires » figurant comme telles dans le code pénal, mais comme un type d'infraction distinct, qui comprend des formes de racisme bien déterminées. Le code pénal suisse condamne par conséquent aussi des propos que le droit international ne considère pas comme des crimes de haine, puisqu'il punit les propos ne présentant qu'un mobile discriminant ou rabaissant (et pas d'infraction de base), et qui, sans ce mobile, ne constitueraient pas une infraction pénale. La norme pénale contre le racisme recouvre cependant aussi une notion bien plus limitée que celle de crime de haine. Elle ne protège en effet que des personnes et des groupes de personnes bien déterminés, ne comprend que certains types de propos racistes et ne les sanctionne que lorsqu'ils ont été proférés en public et visent à divulguer, ou divulguent effectivement, une idéologie raciste. Etant donné que seuls les propos publics sont punissables, il est difficile de réprimer les cas d'antisémitisme sur Internet en particulier, car il n'est de loin pas clair dans tous les cas si l'auteur manifeste son opinion en privé (dans sa famille ou dans son cercle d'amis) ou s'il le fait en public. Quant à la condition de la divulgation, elle empêche de réprimer des opinions et des gestes racistes (salut hitlérien p.ex.) échangés par des personnes de mêmes convictions et ne relevant pas de la propagande.

Grâce aux compétences des cantons et des communes dans ce domaine, la police judiciaire est en règle générale familiarisée avec le contexte de vie des victimes et des auteur-e-s d'infractions. Les corps de police locaux sont donc souvent plus à même d'évaluer les dangers encourus par des personnes et institutions déterminées, et donc d'y réagir rapidement. C'est notamment le cas pour la sécurité de la population juive, qui est établie surtout dans les agglomérations de Genève, Zurich et Bâle. Toutefois, cette même caractéristique fédéraliste complique la poursuite pénale des délits antisémites ou racistes commis sur Internet, dans lesquels il est difficile de localiser victimes et auteur-e-s et de déterminer le canton concerné. Et les limites de l'instruction pénale apparaissent au grand jour lorsqu'il s'agit de poursuivre des propos racistes proférés dans l'espace international, via un serveur à l'étranger.

5.3. Le relevé statistique des crimes de haine

Les initiatives de la Suisse pour établir une statistique systématique des crimes de haine – dont font partie les délits antisémites – butent sur plusieurs obstacles, le principal étant que le code pénal suisse ne considère pas ces crimes comme un délit particulier, ni comme un motif d'aggravation de la peine, comme l'exige l'OSCE. Les statistiques en la matière de l'Office fédéral de la statistique ne fournissent donc pas de données fiables, susceptibles de satisfaire aux exigences internationales.

Depuis 2010, la police a certes la possibilité d'indiquer, lors de l'enregistrement des délits, la présence présumée d'un mobile discriminatoire, mais cette indication n'est pas obligatoire, contrairement à l'inscription du délit lui-même. De plus, cette donnée ne se fonde que sur des présomptions, et non sur les résultats d'une enquête. Un soupçon de mobile raciste ne débouche en effet pas sur une instruction, ou du moins pas systématiquement, étant donné que la présence d'un mobile discriminatoire ou raciste n'aggrave pas la peine pénale encourue. Non seulement cette manière de procéder ne satisfait pas aux exigences de l'OSCE envers ses Etats membres, mais on peut aussi se demander si elle remplit celles de la CERD et de la CEDH. Il ressort en effet de la jurisprudence de la CrEDH que les Etats sont tenus d'instruire les mobiles racistes ou discriminatoires des délits dès que des éléments laissent supposer que l'acte incriminé puisse reposer

sur de l'intolérance ou sur une hostilité envers des groupes bénéficiant d'une protection particulière.

5.4. Initiatives en faveur du dialogue interreligieux et de la sensibilisation

Ces dernières années, la Suisse a pris de nombreuses initiatives en faveur du dialogue interculturel et de la compréhension entre les communautés religieuses. Mis en œuvre depuis 2014 par la Confédération et les cantons, les programmes d'intégration, qui fixent des objectifs pour l'ensemble du pays en matière de promotion de l'intégration et de lutte contre la discrimination, sont les piliers de la politique d'intégration suisse. Il est toutefois évident que ces programmes n'ont pas été conçus pour répondre aux besoins de la communauté juive de Suisse. Les membres de cette communauté sont dans leur grande majorité citoyens suisses et font partie de la société suisse tant du point de vue culturel, social et économique que politique : ils n'ont aucunement besoin de « mesures d'intégration ». Dans l'ensemble, il paraît donc important que la Confédération et les cantons continuent à encourager le dialogue et les partenariats lancés entre les membres des différentes cultures et religions qui, à l'instar de la communauté juive, sont chez eux en Suisse, mais qui pourraient profiter d'une meilleure connaissance des particularités de chacun.

Dans les écoles et hautes écoles suisses, de nombreux projets sont menés afin de sensibiliser les élèves au racisme et de maintenir vivante la mémoire de l'Holocauste. Si l'on veut encourager la tolérance et prévenir le racisme, il est indiqué de compléter les efforts remarquables accomplis pour perpétuer la mémoire de l'Holocauste. Il serait important, d'une part, de parler davantage du rôle de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale (notamment du sort réservé aux réfugiés et du pillage de biens), pour montrer que l'antisémitisme et les discriminations envers la population juive n'ont pas été l'apanage de l'Allemagne nazie, mais ont été une réalité en Suisse également. D'autre part, l'enseignement de base et la formation continue devraient aborder davantage les manifestations actuelles du racisme et sensibiliser encore plus aux formes diffuses d'antisémitisme.

5.5. Participation de la communauté juive à l'élaboration des lois

Les membres de la communauté juive, qui sont pour la plupart de nationalité suisse, sont convenablement associés à l'élaboration des lois. Dans ce domaine, les associations juives ont la possibilité de prendre position sur les projets législatifs qui les concernent via les procédures de consultation.

II. RESUME ET RECOMMANDATIONS

1. Le grand nombre d'incidents rapportés révèle que l'hostilité envers les musulmans et l'antisémitisme progressent dans toute l'Europe, et que les mesures prises par les pouvoirs publics pour préserver la paix religieuse et promouvoir la compréhension réciproque et la tolérance sont insuffisantes.
2. Le 4 décembre 2014, le Conseil ministériel de l'OSCE a adopté à l'unanimité une déclaration dans laquelle les Etats membres s'engagent à renforcer leurs efforts de lutte contre l'antisémitisme. La mise en œuvre de cette déclaration, dont le contenu correspond dans les grandes lignes aux obligations découlant du droit international, mérite la plus grande attention.
3. Pour lutter contre l'antisémitisme, il est nécessaire de le connaître et de savoir identifier les différentes formes – souvent voilées – qu'il peut prendre. Etant donné que les actes antisémites n'entrent souvent pas dans le champ d'application du droit pénal ou sont insuffisamment graves pour y être sanctionnés, le relevé statistique et la condamnation des actes antisémites ou anti-Juifs (crimes de haine) ne représentent qu'une partie des mesures possibles pour lutter contre l'antisémitisme.
4. Une vaste conscience collective semble indispensable pour lutter efficacement contre toutes les formes d'antisémitisme. Dans le monde politique comme dans celui de l'école, il faut rendre attentif au fait que l'antisémitisme ne se résume de loin pas aux actes pénalement répréhensibles. En effet, il s'agit de faire en sorte que soient également considérés comme antisémites les convictions, les préjugés et les stéréotypes hostiles qui apparaissent – de façon manifeste ou diffuse – dans la culture, la société et les actes individuels et ont pour but de créer une distance entre la communauté juive et celle de leur auteur, ou de rabaisser et de défavoriser des personnes ou des institutions juives. Des mesures s'imposent notamment dans l'utilisation – par les jeunes en particulier – des réseaux sociaux.
5. Il convient de sensibiliser les acteurs du monde politique et ceux de la vie publique en général aux différentes formes sous lesquelles se manifeste l'antisémitisme, et les encourager à prendre position publiquement contre ce phénomène. Il est important, et tout à fait légitime, de condamner publiquement les actes de racisme, d'intolérance et d'antisémitisme également lorsqu'une enquête pénale est en cours, et pas seulement lorsque la limite du droit pénal n'a pas été franchie. Il ne faudrait par conséquent pas considérer comme une violation du principe de la séparation des pouvoirs ou de celui de la présomption d'innocence les prises de position politiques qui abordent le sujet d'une manière générale, sans traiter la procédure pénale en cours, ni présumer de son issue.
6. En ratifiant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, la Suisse s'est engagée à interdire la discrimination des membres de la communauté juive, à prendre les mesures adéquates en vue de promouvoir une égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie, et à tenir dûment compte, ce faisant, des conditions spécifiques de la communauté juive de Suisse. Pour autant, on ne sait pas encore quelle importance revêtira la Convention-cadre pour cette dernière. Il paraît par conséquent nécessaire d'identifier les obligations concrètes qui en découlent pour la Suisse, notamment pour ce qui est du domaine scolaire (dispenses lors des fêtes juives p. ex.), de la protection

contre les discriminations de toute sorte (propos antisémites sur Internet ou dans la sphère privée p. ex.) ou encore de l'égalité effective dans tous les domaines de la vie. Il faut en particulier déterminer dans quelles conditions les pouvoirs publics ont des obligations de protection envers la communauté juive en cas de menace sur la sécurité de cette dernière, et quelle ampleur devrait prendre cette protection. Ces obligations peuvent par ailleurs découler non seulement de la Convention-cadre, mais aussi de la Convention contre la discrimination raciale ainsi que, de manière générale, du droit à la protection de la liberté de la personne inscrit dans la Constitution.

7. La Suisse ne s'étant pas dotée d'une loi-cadre contre la discrimination, qui couvrirait tous les domaines de la vie et appliquerait l'interdiction de discriminer de manière adéquate aux rapports entre particuliers, elle ne dispose pas d'un instrument juridique qui lui permette de veiller à « une égalité pleine et effective » des membres des minorités nationales – ou d'autres personnes défavorisées sur le plan légal ou social. Dans certaines circonstances précises, des règles ponctuelles et sectorielles permettent certes de poursuivre les auteurs de discrimination, mais une loi générale sur la discrimination aurait l'avantage non seulement de lancer un signal clair, mais surtout de combler les lacunes actuelles et d'offrir une certaine sécurité juridique à tout un chacun.
8. Dans sa forme actuelle, le droit pénal suisse ne recouvre pas la notion internationale de crime de haine. Selon la conception internationale, il y a crime de haine – qui est passible de peines plus lourdes – dès le moment qu'un délit (contre la vie, l'intégrité corporelle ou le patrimoine, p.ex.) est perpétré en vue de blesser ou de rabaisser une personne en raison de son appartenance à un groupe de population précis (confession, ethnie, etc.) ou d'une caractéristique de sa personnalité (homosexualité, p.ex). Or, le droit pénal suisse ne prévoit pas de prononcer des peines plus lourdes à l'encontre d'auteur-e-s de délits reposant sur des mobiles racistes ou discriminatoires. Le juge peut certes prendre en compte le mobile au moment de la fixation de la peine, mais cette règle générale ne garantit pas que les mobiles racistes et discriminatoires soient systématiquement instruits, recensés de manière fiable et sanctionnés de manière adéquate.
9. Si l'interdiction de la discrimination raciale, inscrite à l'art. 261^{bis} CP, s'applique à plusieurs formes de discours de haine, et en particulier à la négation de l'Holocauste, elle est cependant assortie d'importantes limitations. Elle ne s'applique en effet qu'aux propos tenus en public et visant la propagande raciste ou discriminatoire, et ne frappe donc pas les propos et gestes racistes entre particuliers ou entre personnes de mêmes convictions. Il est vrai que d'autres normes pénales protègent elles aussi la paix publique et la tolérance religieuse, comme l'interdiction d'attenter à la liberté de croyance et des cultes (art. 261 CP), ou celle d'attenter à la paix des morts (art. 262 CP), mais il n'en est fait que rarement usage en raison de la nature même de ces délits.
10. Tant que la Suisse n'adaptera pas son code pénal, elle ne sera pas en mesure de tenir pleinement l'engagement de recenser de manière fiable les crimes de haine et de les poursuivre, conformément à la déclaration de l'OSCE. Que ce soit pour la question du relevé statistique des infractions ou pour celle de la poursuite en justice, il est nécessaire d'introduire dans le code pénal l'obligation de considérer le mobile raciste ou discriminatoire comme une circonstance aggravante, et cela, quel que soit le délit. A titre préliminaire, il conviendrait d'examiner si l'élaboration de directives ou de recommandations à l'intention des autorités de poursuite pénale et les juges ne pourrait pas mieux garantir qu'ils recourent davantage aux possibilités existantes en matière de relevé statistique et de sanction des délits antisé-

mites. Pour respecter la répartition des compétences prévues par la Constitution, ces directives devraient être rédigées en collaboration avec les cantons.

11. Les droits politiques et les procédures de consultation garantissent la participation des membres de la communauté juive aux processus législatifs, du moins pour les individus de nationalité suisse.
12. Les mesures prises aux échelons cantonal et communal pour promouvoir la tolérance et le dialogue entre les religions, qui sont mises en œuvre dans le cadre de la politique d'intégration, ne bénéficient qu'aux personnes qui sont arrivées depuis peu en Suisse et ont besoin des mesures d'intégration prévues dans le droit des étrangers. Il faut sensibiliser encore davantage tous les acteurs à la nécessité de promouvoir la compréhension mutuelle et l'ouverture auprès de toute la société et de ne pas limiter les initiatives en faveur de la tolérance et du dialogue interreligieux au domaine de la migration seulement, mais d'englober aussi les relations entre membres de communautés religieuses traditionnelles ainsi qu'entre ces dernières et les personnes sans appartenance religieuse. Il convient par conséquent de renforcer, et d'étendre si possible, les initiatives en cours.