

Doc. 11320
26 juin 2007

Combattre l'antisémitisme en Europe

Avis¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: Mme Renate WOHLWEND, Liechtenstein, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la Commission

1. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite la Commission des questions politiques et le rapporteur, M. Margelov, qui ont porté cette question importante à l'attention de l'Assemblée.

2. Comme le fait observer le rapporteur de la Commission des questions politiques et comme le déclare la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans sa Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, l'antisémitisme n'a rien d'un phénomène rare, et il est même en recrudescence dans certains pays d'Europe.

3. Cette situation mérite toute notre attention.

4. Le Conseil de l'Europe a le devoir moral, en sa qualité de "gardien des droits de l'homme", fondé peu après le chapitre le plus sombre de l'histoire européenne, caractérisé par l'élimination massive de la vaste majorité des Juifs d'Europe, de surveiller étroitement toute manifestation d'antisémitisme et de rappeler, aussi souvent qu'il le faudra, que l'antisémitisme, sa promotion ou l'incitation à celui-ci sont inacceptables en *toutes* circonstances et partout dans le monde.

5. L'Assemblée parlementaire devrait encourager tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à adopter et à faire appliquer énergiquement et avec cohérence des lois strictes interdisant le discours de haine, les actes de violence et la discrimination à caractère antisémite, en tenant compte des normes et règles internationales applicables, y compris la Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après: "la Cour").

6. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme soutient sans réserves les conclusions du rapporteur de la Commission des questions politiques.

B. Amendements proposés par la Commission

Amendement A:

Dans le paragraphe 4, remplacer "Bien entendu, l'Assemblée constate" par "L'Assemblée regrette".

¹ Voir Doc 11292 présenté par la Commission des questions politiques.

Amendement B:

Dans le paragraphe 9, ajouter après “discrimination raciale” les mots “en son article 4, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en son article 20”.

Amendement C:

Après le paragraphe 9, ajouter un nouveau paragraphe 10, qui se lit comme suit :

« L'Assemblée soutient avec vigueur les travaux entrepris par l'ECRI afin d'encourager tous les acteurs pertinents en Europe à joindre leurs efforts pour trouver une réponse efficace et durable à l'antisémitisme, à tous les niveaux administratifs (national, régional, local) et en incluant les représentants des différentes communautés, les dirigeants religieux, les organisations de la société civile et les autres institutions clés. »

Amendement D:

Dans le paragraphe 10, remplacer « invite » par « appelle ».

Amendement E:

Remplacer le paragraphe 10.1 comme suit « à mettre en oeuvre vigoureusement et systématiquement les législations érigeant en crimes les discours antisémites ou de haine, notamment toute forme d'incitation à la violence ;»

Amendement F:

Après le paragraphe 10.2 ajouter un nouveau paragraphe 10.3 comme suit :

« ériger en infractions pénales la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre en conformité avec la recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI ; »

Amendement G:

Dans le paragraphe 10.4, remplacer les mots « ces derniers » par «des motivations antisémites».

Amendement H:

Après le paragraphe 10.4, ajouter un nouveau paragraphe 10.5 « à signer et ratifier le Protocole N°12 de la Convention européenne des droits de l'homme (ETS No. 177); »

Amendement I:

Dans le paragraphe 10.5 après “à l'école” ajouter “, en conformité avec la Recommandation 1720 (2005) sur éducation et religion,”

Amendement J:

Dans le paragraphe 10.7, ajouter à la fin « et donc à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE No. 189); »

Amendement K:

Dans le paragraphe 10.8, supprimer les mots “durant la seconde guerre mondiale”.

Amendement L:

Dans le paragraphe 10.9, ajouter à la fin « en conformité avec la Recommandation (2001) 6 du Comité des Ministres sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport; »

Amendement M:

Dans le paragraphe 10.10, remplacer « à s'autocontrôler même s'il s'agit de stéréotypes entrés dans le langage commun » par « à promouvoir la tolérance, le respect mutuel et contrer les stéréotypes et les préjugés antisémites; »

Amendement N:

Remplacer le paragraphe 10.11 par « à renforcer les mécanismes d'autocontrôle des médias qui ont pour but d'empêcher l'antisémitisme et toutes les formes de discours de haine ; »

C. Exposé des motifs par Mme Renate Wohlwend, rapporteur

1. Le rapporteur aimerait citer quelques extraits de la jurisprudence pertinente de la Cour et des travaux menés par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) par l'intermédiaire de son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV)².

2. Dans sa Recommandation (97) 20, le Comité des Ministres a donné la définition suivante du discours de haine: *«le terme «discours de haine» doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrants et des personnes issues de l'immigration»* (c'est nous qui soulignons)³. Par ailleurs, le DH-DEV, qui fait rapport au CDDH, fait observer qu'il n'existe aucune définition universellement acceptée de l'incitation à la haine, et que les législations des Etats membres ne donnent pas une interprétation uniforme de cette notion⁴.

3. La Cour a développé une jurisprudence importante et dynamique en matière de diffusion de propos d'incitation à la haine (pour une synthèse détaillée de cette jurisprudence, le Rapporteur renvoie au rapport du DH-DEV sur l'incitation à la haine (en particulier le point 3.3)).

4. La Cour refuse aux propos clairement racistes, xénophobes ou négationnistes la protection de la liberté d'expression garantie par la Convention, en particulier quand ils sont à caractère antisémite. Elle fonde son raisonnement sur l'Article 17 de la Convention, qui vise à *«retirer à ceux qui veulent utiliser les garanties conventionnelles le bénéfice de ces droits puisque leur objectif est de remettre en cause les valeurs que la Convention protège»*⁵. Elle estime que *«La négation ou la révision de faits historiques de ce type [en l'espèce, les atrocités commises par le régime national socialiste] remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et*

² Voir le rapport du DH-DEV sur l'incitation à la haine (GT-DH-DEV_A(2006)008).

³ Voir la Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres sur «l'incitation à la haine»; notons à cet égard que la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a adopté un projet de recommandation qui déclare: *«De plus, compte tenu du travail considérable réalisé par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur l'incitation à la haine, et en particulier par son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), l'Assemblée suggère que le Comité des Ministres charge le CDDH de réviser sa Recommandation (97) 20 ou d'élaborer des lignes directrices en tenant compte de faits nouveaux dans ce domaine, notamment dans la jurisprudence de la Cour.»*; voir le rapport de M. Bartumeu Cassany sur la dépénalisation de la diffamation, Doc 11305.

⁴ Sur cette question en général, voir le rapport du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) sur l'incitation à la haine (GT-DH-DEV_A(2006)008).

⁵ La Cour européenne des droits de l'homme face au discours de haine, Mario Oetheimer, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, janvier 2007, n° 69, pp. 63-80 (en français unique ment). Voir, en matière de propos racistes, le principe énoncé dans l'affaire Jersild c. Danemark, 23.09.1994, § 35. Concernant le négationnisme, voir l'arrêt Lehideux et Isorni c. France, 23.09.1998, § 53.

sont de nature à troubler gravement l'ordre public", ajoutant que "la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard."⁶. La Cour a, en fin de compte, déclaré que "nul doute que des expressions concrètes constituant un discours de haine, pouvant être insultantes pour des individus ou des groupes, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention"⁷.

5. Dans l'affaire Garaudy, la Cour a en effet estimé que "Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes [en l'espèce, la négation de l'Holocauste] sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention"⁸.

6. Dans son rapport, le DH-DEV constate que dans l'affaire Garaudy, la Cour associe la lutte contre le racisme et l'antisémitisme aux valeurs fondamentales de la Convention, et considère qu'ainsi, "elle incorpore un ensemble d'actions politiques contemporaines, celles de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, dans le corpus des valeurs à protéger prioritairement"⁹.

7. Le Rapporteur attire l'attention sur la décision cadre par laquelle les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne ont récemment décidé de pénaliser l'incitation au racisme dans tous les Etats membres de l'UE¹⁰. Il n'a toutefois pas été possible de parvenir à un consensus pour que soit érigée en infraction pénale la simple négation de l'Holocauste.

8. La position de la Cour permet malgré tout d'ériger en infraction pénale la négation de l'Holocauste, et vraisemblablement celle d'autres génocides.

9. Dans le contexte de la lutte contre l'antisémitisme, le Rapporteur estime également qu'il est important de lancer un appel aux Etats membres afin qu'ils signent et ratifient le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STCE n° 177) et le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STCE n°189).

* * *

Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques

Commission saisie pour avis: Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10887, renvoi n°3226 du 2 mai 2006

Avis approuvé par la commission le 25 juin 2007

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin, Mme Schuetze-Reymann

⁶ Voir l'arrêt Garaudy c. France, 24.06.2003.

⁷ Voir l'arrêt Gündüz c. Turquie, 04.12.2003, § 40.

⁸ Voir la décision de non recevabilité dans l'affaire Garaudy c. France, 24.06.2003; voir également l'arrêt Lehideux et Isorni c. France du 23.09.1998, §§ 53 et 47, dans lequel la Cour a décidé qu'il existe une "catégorie des faits historiques clairement établis - tels l'Holocauste - dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10".

⁹ Voir le rapport du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) sur le discours de haine (GT-DH-DEV_A(2006)008), § 67.

¹⁰ Voir l'article *EU agrees new racial hatred law*, BBC News, 19 avril 2007.