

# « UNE CRIMINALISATION DE LA CRITIQUE DE LA POLITIQUE D'ISRAËL »

Pour François Dubuisson, professeur de droit international à l'ULB, la définition de l'antisémitisme de l'IHRA pose des problèmes fondamentaux par rapport à la liberté d'expression sur le conflit israélo-palestinien.

Interview par Arnaud Lismond-Mertes (CSCE)

Quel est le contexte juridique dans lequel intervient la définition de l'antisémitisme édictée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA) (lire en p. 9) dont le Conseil européen (1) et le Sénat de Belgique (2) recommandent l'adoption et la mise en œuvre (lire en p. 6)? Quelle est la portée d'un ralliement à cette définition? Quel est son lien avec le conflit israélo-palestinien? Son adoption constitue-t-elle une menace pour ceux qui défendent des opinions critiques par rapport à la politique de l'Etat d'Israël?



François Dubuisson.

Nous avons exploré ces questions avec François Dubuisson, professeur de droit international à l'Université Libre de Bruxelles. En 2005, celui-ci avait déjà attiré l'attention sur le risque d'une « criminalisation de la critique de la politique d'Israël » (3) que comportait la première version de la définition de l'IHRA, adoptée par une agence européenne (l'EUMC) avant d'être abandonnée par celle-ci (lire en p. 35). Dans cette interview, F. Dubuisson évoque un détournement et une « instrumentalisation » de la lutte contre l'antisémitisme opérés à travers une définition qui rend « a priori suspecte » d'antisémitisme toute critique de l'Etat d'Israël, ainsi qu'un risque de donner une apparence de fondement à des accusations graves, infamantes et déplacées de citoyens démocrates engagés dans le débat public sur le conflit israélo-palestinien. L'éclairage du droit international permet également de mieux comprendre la portée d'affirmations telles que « l'Etat d'Israël constitue la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple juif », dont l'IHRA tend à assimiler la contestation de l'antisémitisme, alors qu'elle est infondée en droit et revient à légitimer les discriminations vis-à-vis des citoyens non-juifs de l'Etat d'Israël et la dénégation du droit au retour reconnu aux réfugiés palestiniens. *In fine*, François Dubuisson pointe le danger que comporte l'adoption de cette définition pour la crédibilité de la lutte légitime contre l'antisémitisme réel.

**Ensemble !** : La référence qui est faite à la définition de l'IRHA dans la déclaration du Conseil de l'UE et la résolution sur l'antisémitisme adoptée par le Sénat de Belgique en décembre 2018 apportent-elles un changement pour la lutte contre les incitations à la haine?

François Dubuisson (ULB) : D'un point de vue juridique, la question de cette définition de l'antisémitisme s'inscrit dans un contexte général structuré par la Convention internationale de 1965 de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans le prolongement de cette convention, les Etats ont adopté des législations visant notamment à incriminer l'incitation à la haine raciale. C'est ce que la Belgique a fait à travers la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, dite « Loi Moureaux » (voir l'interview du Co-Directeur d'Unia, p. 20). Cette légis-

**« Il n'y a aucun besoin d'une définition de l'antisémitisme pour appliquer la législation réprimant l'incitation à la haine raciale. »**

lation, plusieurs fois modifiée depuis son adoption, développe une approche générique de l'incitation à la haine raciale et des discriminations, sans avoir besoin pour cela de définir « l'antisémitisme », « l'islamophobie », la « négrophobie » etc. En ce sens, lorsque la résolution sur l'antisémitisme adoptée par le Sénat belge en décembre 2018 mentionne l'existence d'une « définition légale de l'antisémitisme », il s'agit d'un profond contresens. Ni la Convention internationale de 1965, ni le législateur belge n'ont voulu donner de définition légale de l'antisémitisme, en laissant ainsi aux juges le soin d'examiner au cas par cas, en fonction des faits et de ses circonstances, si un comporte-

**Doubles standards ?** « Les fruits israéliens ont un goût amer. Refusez l'occupation de la Palestine. N'achetez pas de fruits et légumes israéliens. » (Oxfam et alii, 2003). Vu par Joël Kotek (2004) : « Seul le boycott des produits israéliens tient de l'évidence et c'est précisément pour cela qu'il est suspect, comme en témoigne la campagne de la section belge d'Oxfam. Du pur réflexe judéophobe d'autant plus insidieux qu'il passe pour progressiste et joue sur des archétypes (cf. ici le thème du Juif et du sang). »



⇒ ment ou un discours constitue ou non une incitation à la haine raciale, tout en tenant compte dans en même temps du respect de la liberté d'expression garanti par la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'y a donc aucun besoin d'une définition de l'antisémitisme ou d'autres formes de racisme pour appliquer la législation réprimant l'incitation à la haine raciale. Il n'a d'ailleurs pas été nécessaire, par exemple, aux tribunaux français et belges de disposer d'une « définition de l'antisémitisme » pour constater que M. Dieudonné

## « La vision que l'IHRA donne de l'antisémitisme tend à assimiler « les Juifs » et l'Etat d'Israël. »

lançait des appels à la haine raciale visant les Juifs (fût-ce sous le couvert de l'adjectif « sionistes » pour les viser en tant que Juifs), et pour le condamner à ce titre.

Est-ce que la référence à la définition de l'antisémitisme par l'IHRA dans la résolution du Sénat apporte quelque chose de neuf ? Oui et non : formellement ça pourrait ne rien changer au point de vue juridique, puisqu'il n'y pas de modification de la législation et que cette définition se présente elle-même comme une « définition de travail » et, qui plus est, comme « juridiquement non contraignante ». Cependant, la déclaration du Conseil européen émet le vœu qu'elle devienne un « instrument d'orientation » pour « les services répressifs ». On pourrait imaginer, en ce sens, que dans l'avenir le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux édictent une circulaire aux Parquets qui en recommande l'utilisation. Mais en fin de compte, en l'absence de modification législative, ce sera aux juges de décider de s'en servir ou pas. Je pense que l'impact réel des références à la définition de l'IHRA faites par le Conseil européen et le Sénat ne se situera pas directement sur le plan de la définition pénale de l'incitation à la haine. La conséquence de ces approbations sera plutôt de donner l'apparence d'un fondement « objectif », « officiel » et sanctionné par des assemblées représentatives, à des accusations publiques d'antisémitisme qui seront portées sur des prises de position concernant le conflit israélo-palesti-

nien par des associations ou des personnalités, dans une perspective de défense de l'Etat d'Israël.

La personne publiquement accusée d'antisémitisme en référence à la définition de l'IHRA sera alors éventuellement contrainte d'aller en justice et d'intenter un procès en diffamation pour rétablir son honneur. Ce fut par exemple le cas d'un professeur d'université suisse qui avait préfacé le livre « Israël et l'autre » où il écrivait qu'en « devenant très consciemment l'Etat juif, Israël réunit sur ses épaules le poids [de] questions qui explicitent la question juive de base » et qu'il était peu d'exemples d'un Etat, comme celui d'Israël qui « assume si pleinement la morale des « mains sales » (notamment la politique de bouclage de territoires, de destruction des maisons de civils, d'assassinats ciblés de responsables terroristes présumés) dans l'intérêt de la sécurité de ses citoyens. » Sur cette base, cette préface avait été stigmatisée par la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) comme « débouchant sur l'antisémitisme même ». Il revint alors à ce professeur d'entreprendre une action en diffamation devant les tribunaux suisses, qui ont jugé sa requête fondée et condamné la CICAD. Celle-ci a porté le débat devant la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en faisant grief à la cour cantonale suisse « de s'être fondée sur la notion traditionnelle et étroite de l'antisémitisme (hostilité traditionnelle du monde chrétien et/ou musulman envers la communauté juive), alors qu'aujourd'hui la définition plus large élaborée par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes [quasi identique à celle de l'IHRA] serait déterminante. Sur les cinq cas d'antisémitisme énumérés (alternativement) dans cette définition moderne en relation avec l'Etat d'Israël, deux seraient réalisés en l'espèce. » (4). La CICAD estimait donc qu'elle avait le droit de

Photo de couverture du livre « Les oliviers de Palestine », de Jacqueline Bellino (2010).



dénoncer la préface comme antisémite, non pas en se référant à une notion générale de l'antisémitisme, mais à la définition de l'EUMC, depuis reprise par l'IHRA, qui assimile certaines critiques de l'Etat d'Israël à de l'antisémitisme. *In fine* l'action de la CICAD a été rejetée par la CEDH. Ce cas montre comment la définition de l'IHRA sera utilisée dans la pratique, car on voit déjà comment les différents exemples liés au conflit israélo-palestinien cités par l'IHRA, et identifiés par elle comme de l'antisémitisme, sont déjà utilisés aujourd'hui par des associations pro-israéliennes pour porter des accusations d'antisémitisme contre ceux qui formulent certaines critiques de l'Etat d'Israël. La définition de l'IHRA risque également de fonder, sur signalement, des suppressions de publications internet relatives au conflit israélo-palestinien, l'annulation d'événements publics du type « Israel Apartheid week », des procédures disciplinaires, etc.

### En quoi le texte même de cette définition de l'antisémitisme vous paraît-il problématique ?

Pour bien comprendre le problème, il faut d'abord relever que le texte de l'IHRA présentant sa définition de l'antisémitisme se compose de deux parties. La première partie de cette définition, qui se présente comme une « *définition de travail [working definition]* », « *juridiquement non contraignante* », est la suivante : « *L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs qui peut se manifester par une haine à l'égard des Juifs. 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 .* » Il s'agit d'une formulation extrêmement générale qui se singularise par son caractère vague et flou mais ne comporte pas vraiment de contenu substantiel par rapport

à la définition de l'antisémitisme. La deuxième partie du texte de l'IHRA ne se présente pas comme constituant la définition elle-même de l'antisémitisme, mais bien comme une énumération d' « *exemples contemporains d'antisémitisme* » qui seraient « *destinés à guider le travail de l'IHRA* » et qui « *illustrent cette définition* ». C'est dans cette seconde partie du texte de l'IHRA, à travers ces exemples, qu'un véritable contenu est donné à cette définition. Or, quand on examine ces exemples, on constate que sept d'entre eux sur onze ont trait à l'Etat d'Israël ou aux Israéliens. Cela exprime

## « Ces exigences ont pour effet pratique de rendre toute critique de l'Etat d'Israël a priori suspecte de véhiculer une intention antisémite »

une vision très particulière que l'IHRA donne de l'antisémitisme, qui tend à assimiler « les Juifs » et « l'Etat d'Israël » et ne vise quasi pas l'antisémitisme hérité du christianisme ou celui de l'extrême droite, mais se focalise sur un dit « *nouvel antisémitisme* » qui serait lié au conflit israélo-palestinien. Une série d'exemples donnés reprennent des cas plus classiques d'antisémitisme, qui ne font pas polémique (du type : « *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* »...). Ce type d'exemples est mis par l'IHRA sur le même pied que d'autres exemples qui concernent l'Etat d'Israël et pour lesquels la qualification *a priori* d'antisémite peut être considérée totalement infondée.

L'ensemble des exemples est précédé de la phrase introductive suivante : « *L'antisémitisme peut se manifester par des attaques à l'encontre de l'Etat d'Israël lorsqu'il est perçu comme une collectivité juive.* » Elle est suivie par une limitation, supposée préserver la liberté d'expression, mais qui s'avère en réalité très restrictive : « *Toutefois, les critiques à l'égard d'Israël, similaires à celles qui sont formulées à l'encontre de tout autre pays, ne peuvent être considérées comme de l'antisémitisme.* » Ce n'est donc qu'à la condition que la critique exprimée puisse être jugée « *similaire* » à celles adressées aux autres Etats, qu'elle sera exemptée de la qualification d'antisémitisme. Le sens de cette formulation est explicité dans un des exemples repris par l'IHRA comme une forme d'antisémitisme : « *appliquer un double standard à Israël en exigeant de lui un comportement non attendu ou exigé de toute autre nation démocratique* ». Ces exigences de « *traitement similaire* » ont pour effet pratique de rendre toute critique de l'Etat d'Israël *a priori* suspecte de véhiculer une intention antisémite, et il revient alors à son auteur de démontrer qu'elle porte dans le même temps des critiques similaires à tout autre Etat qui ferait des choses comparables. Une telle exigence se révèle absurde à l'examen. Faut-il entendre que si l'on dénonce la colonisation des territoires occupés par Israël on doit, par exemple, condamner dans le même temps la colonisation du Sahara occidental par le Maroc, sous peine d'être qualifié d'antisémite ? Une ↗





Cisjordanie. Entrée du camp de réfugiés d'Aïda, créé en 1948 à deux kilomètres de Bethléhem. De nombreux Palestiniens ont conservé les clés de leurs habitations plusieurs années après les avoir quittées. La clé est devenue un symbole du droit au retour (résolution 194 de l'Onu).

(CC BY-NC 2.0) KAREN.

⇒ telle demande n'est faite pour aucun autre conflit : par exemple, on n'exige pas d'une personne qui dénonce le sort fait aux Rohingyas qu'il condamne de la même manière celui infligé aux Tibétains, etc.

Cette dite « illustration » de l'antisémitisme renvoie à un lieu commun des défenseurs de l'Etat d'Israël, souvent prompts à plaider que les agissements de cet Etat ne sont pas si graves par rapport à ceux d'autres pays, et à stigmatiser la critique de sa politique ou la dénonciation de ses crimes comme un « acharnement suspect » (d'antisémitisme). Par exemple, lorsque Airbnb a récemment pris la décision de retirer de son site les offres de logements situés dans les colonies israéliennes de Cisjordanie, l'association B'nai B'rith international l'a immédiatement accusé de pratiquer une « *discrimination manifeste* » à l'égard d'Israël et des « *doubles standards* » par rapport à d'autres parties du monde. Idem, lorsque l'UE a décidé de faire apparaître sur les étiquettes l'origine des produits issus des colonies israéliennes, le Premier ministre israélien Netanyahu a réagi en indiquant que l'UE devait être « *honteuse* » de pratiquer des « *doubles standards* » à l'égard d'Israël, etc. D'autres sont allés plus loin en qualifiant explicitement cette décision d'antisémitisme ou d'expression d'un mouvement antisémite. Demain, ces accusations seront portées en se référant à la définition de l'IHRA qui sera présentée comme un standard objectif, reconnu et non-discutable.

**Au regard du droit international, et notamment du fait qu'il ne se reconnaisse pas de frontières fixes, peut-on considérer que l'Etat d'Israël est « un Etat démocratique » comme un autre ?**

Le droit international ne se prononce pas sur « le caractère démocratique » des Etats, mais il est manifeste que l'Etat d'Israël ne respecte pas le droit international.

Depuis son origine, l'Etat d'Israël ne s'est pas défini de frontières parce que le sionisme (lire l'interview de M. Staszewski, p. 51) tel qu'il s'incarne dans les institutions sionistes (gouvernement israélien, Organisation sioniste mondiale, Fonds national juif, Agence juive, etc) revendique un droit à l'autodétermination du peuple juif sur l'ensemble de la « Palestine historique » (*Eretz Israel*), c'est-à-dire le territoire dit palestinien sous le mandat britannique (Israël tel que reconnu par le droit international, mais également toute la Cisjordanie, Jérusalem Est et, avec moins d'enthousiasme pour le moment, Gaza) ainsi que sur le plateau du Golan syrien. Certes, Israël n'est pas le seul Etat à ne pas avoir de frontières définitivement fixées, car il y a de nombreux conflits frontaliers entre les Etats (par exemple, lorsque ces frontières sont héritées de l'époque coloniale et que celles-ci n'étaient pas

claires). Mais le cas d'Israël est d'une autre nature : en Cisjordanie, il ne s'agit pas d'un simple « conflit frontalier », comme le prétend parfois le gouvernement d'Israël, mais bien d'une occupation de territoire, en contradiction avec un droit à l'autodétermination reconnu, celui du peuple palestinien.

**Un autre exemple labellisé comme antisémite par l'IHRA est « le refus du droit à l'autodétermination des Juifs, en affirmant par exemple que l'existence de l'Etat d'Israël est le fruit d'une entreprise raciste »...**

Assimiler à de l'antisémitisme le fait de récuser l'existence d'un « droit à l'autodétermination des Juifs » qui serait réalisé à travers l'Etat d'Israël est une affirmation péremptoire complètement infondée. Il y a un débat légitime sur ce sujet, et on ne peut aucunement considérer qu'un tel droit relève de l'évidence, et encore moins que le contester serait en soi antisémite. L'idée qui sous-tend une telle affirmation est que le droit à l'autodétermination serait reconnu à tous les peuples et que refuser cette reconnaissance au seul « peuple juif » serait dès lors une discrimination antisémite. Ce postulat de départ est complètement faux juridiquement. En droit international, tous les peuples ne bénéficient pas du « droit à l'autodétermination ». Est-ce que les peuples catalan, kurde, flamand, corse, tibétain, etc. ont un droit reconnu à l'autodétermination en tant que droit à la création « d'un Etat à soi » ? La réponse est non. Ce droit à l'autodétermination, en tant que droit à la création d'un Etat spécifique, n'a été reconnu de façon substantielle que dans le cas de décolonisations, auxquelles on a assimilé deux autres situations : le fait de vivre sous un régime raciste (Afrique du Sud, Rhodésie du Sud...) ou le fait de vivre sous une occupation étrangère (Palestine, Sahara occidental, Timor oriental...). Ce n'est que dans ces cas limités qu'un peuple bénéficie, sur base du droit international, d'un droit

reconnu à la création d'un Etat qui lui soit destiné. Il faut préciser que de nombreux Etats se sont créés en l'absence de tout droit à l'autodétermination préalablement reconnu, qu'il s'agisse de la Belgique, pour prendre un cas historique, ou plus récemment de pays comme la Slovénie ou la Croatie, issus d'un processus de sécession. Il n'y a donc aucun jugement négatif à considérer qu'un Etat donné n'est pas forcément le fruit d'un droit à l'autodétermination préexistant dont son peuple aurait été titulaire.

**Etant donné que l'Etat d'Israël a été internationalement reconnu en 1949 en tant qu'Etat juif, remettre en cause cet Etat en tant que tel, soit directement soit indirectement, par exemple prônant des mesures qui remettraient en cause le caractère majoritaire de la population juive en Israël, ne revient-il pas de facto en à remettre en cause un droit à « l'autodétermination des Juifs » reconnu sous la forme de cet Etat?**

Le plan de partage de la Palestine mandataire de 1947 et la reconnaissance de l'Etat d'Israël de 1949 ne se sont jamais fondés sur la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination du peuple juif. La reconnaissance de la création de l'Etat d'Israël en tant que « foyer national juif » n'emportait pas nécessairement la reconnaissance d'un Etat juif au sens sioniste du terme, c'est-à-dire réservant le droit à l'autodétermination aux seuls Juifs. Une fois qu'un Etat est créé et reconnu, naît corrélativement dans le chef de son peuple, un « droit à disposer de lui-même », qui lui permet de choisir librement son régime politique et de se prémunir contre les ingérences extérieures. Ce droit s'applique à l'Etat d'Israël, mais doit englober l'ensemble des citoyens israéliens, et ne pas être réservé au « peuple juif » (en ce compris des personnes n'ayant d'ailleurs pas la citoyenneté israélienne). Ce débat fait écho à l'adoption récente, en 2018, par l'Etat d'Israël d'une loi fondamentale dite « loi Israël, Etat-nation du peuple juif » qui stipule notamment que « Le droit à exercer l'auto-détermination dans l'Etat d'Israël est propre au peuple juif ». Cette loi signifie que la population d'origine palestinienne de citoyenneté israélienne n'est pas reconnue comme vivant dans un Etat qui lui appartient véritablement, mais que cet Etat appartiendrait exclusivement à tous les Juifs du monde qui désirent s'y installer, tandis que ce droit d'installation est dénié aux réfugiés palestiniens. Cette loi a été vivement contestée en Israël, notamment par les députés de la Liste arabe unie, qui avaient déposé une proposition de loi visant à reconnaître l'Etat d'Israël comme l'« Etat de tous ses citoyens » (dont la mise à l'ordre du jour du Parlement israélien a été refusée). Il n'y a pas de raison que les contestations de ce type, qui font partie du débat public en Israël, soient qualifiées d'« antisémites » en Europe.

L'adoption de cette loi « Etat-nation du peuple juif » a d'ailleurs donné lieu à

des critiques des rapporteurs spéciaux de l'ONU sur la base du fait que le droit à l'autodétermination reconnu par le droit international doit être celui de l'ensemble du « peuple israélien », entendu comme comprenant l'ensemble des citoyens d'Israël, en ce compris la minorité de 30 % de citoyens non-juifs que compte cet Etat. Réfuter l'idée que l'Etat d'Israël soit l'expression exclusive du droit à l'autodétermination du peuple juif, c'est en réalité simplement exiger le respect du droit international et exprimer le refus de politiques discriminatoires, ce qui ne peut en aucune manière être en soi assimilé à de l'antisémitisme. Il en va de même des dénonciations du caractère intrinsèquement raciste que prennent les politiques d'occupation et de colonisation menées de manière systémique par l'ensemble des gouvernements israéliens depuis 1967. De tels amalgames tendent à nier et légitimer ces discriminations, les privations de droits fondamentaux des Palestiniens qui y sont liées et à criminaliser tout débat sur le conflit israélo-palestinien.

Quelle que soit la bonne foi des personnes qui s'y réfèrent, la définition de l'IHRA instrumentalise de fait

## « De tels amalgames tendent à nier et légitimer les discriminations ainsi que les privations de droits fondamentaux des Palestiniens »

la lutte contre l'antisémitisme pour des buts qui sont autres. Ça me paraît extrêmement dommageable pour le combat contre l'antisémitisme réel, qui peut également surgir dans certains discours relatifs au conflit israélo-palestinien ou sous le couvert de ce type de discours, ce dont Dieudonné a donné des exemples parmi les plus notoires et les plus sordides. L'intellectuel palestinien Edward Saïd a écrit que « la thèse selon laquelle l'Holocauste ne serait qu'une fabrication des sionistes circule ici et là de manière inacceptable. Pourquoi attendons-nous du monde entier qu'il prenne conscience de nos souffrances en tant qu'Arabes si nous ne sommes pas en mesure de prendre conscience de celles des autres, quand bien même il s'agit de nos oppresseurs (...) » (5) Il est à craindre que la définition de l'IHRA affaiblisse ce genre de positionnement, car à force de vouloir faire accréditer l'idée

que l'antisémitisme est partout dans le discours critique sur l'Etat d'Israël, le discernement et la vigilance risquent d'être moindres pour le reconnaître et combattre là où il se trouve vraiment, y compris dans des mouvements pro palestiniens. □

Droit au retour. Badil. 2007.



(1) UE - Conseil de l'Union européenne (2018). Pour les références détaillées données en note, voir la bibliographie p. 62.

(2) Sénat de Belgique (2018)

(3) Dubuisson, F. (2005).

(4) CEDH Arrêt Affaire CICAD c Suisse – 07.06.16

(5) Saïd, Edward, Israël-Palestine, une troisième voie, Le Monde diplomatique, août 1998.