

⇒ l'antisémitisme. » Je trouve suspect et déplorable que l'on fasse croire autre chose. Il est évident que je suis à chaque exemple de la définition de l'IHRA, je me suis déjà exprimé à ce sujet.

Pour le reste, aucun de vos exemples ne tombe dans le champ d'application de la définition, même si les présupposés de vos questions sont largement dépassés ou trompeurs. Par exemple, personne n'a jamais dit que plaider pour un état binational était antisémite, ni que la revendication du droit au retour l'était, ne faisons pas croire le contraire. Par ailleurs, vos opinions sur les lois et dispositifs discriminatoires vous appartiennent, mais ce n'est pas un fait que vous avez établi. Ne faites pas croire le contraire à vos lecteurs.

**Si vous estimez que la remise en cause du « droit à l'autodétermination » du peuple juif sous la forme d'un Etat-nation qui lui assure une prédominance est considérée comme une forme de racisme antisémite, estimez-vous également que la remise en cause du droit à l'auto-détermination du peuple palestinien sous la forme d'un Etat-nation palestinien aux mêmes conditions (et dont Jérusalem pourrait également être la capitale) est aussi une forme de racisme vis à vis des Palestiniens ? Si non, pourquoi ?**

Que voulez-vous dire par prédominance ? C'est légèrement orienté, non ? Par ailleurs, si l'on refusait exclusivement à n'importe quelle population particulière le droit à l'autodétermination, comme pour les Kurdes par exemple, et pourquoi pas les Palestiniens, je trouverais cela anormal. Cela étant, votre question est une

nouvelle fois trompeuse : il n'y aurait rien de raciste à refuser l'Etablissement d'un état palestinien à Tel-Aviv, ou à Jérusalem.

**Considérez-vous que le mouvement international BDS et son appel international du 9 juillet 2005 comme étant intrinsèquement, globalement ou de facto un**

**mouvement de haine antisémite ? Pensez-vous que ceux qui ont adopté la définition de l'IHRA disposent d'éléments de réponse pour trancher cette question ?**

Tant les origines historiques que les conséquences du mouvement BDS sont antisémites. Le mouvement lui-même est à tout le moins discriminatoire sur base de la nationalité, et souvent antisémite. Ce qui ne veut pas dire que chacun des membres qui y souscrit est antisémite. Souvent, les partisans de BDS sont simplement instrumentalisés alors qu'ils se cherchent une cause juste, et c'est regrettable. La définition de l'IHRA est utile, puisqu'elle établit un seuil : la critique de Israël est évidemment légitime, mais lorsqu'il s'agit d'appliquer des standards différents à l'Etat hébreu, qu'on le diabolise ou qu'on remette en question sa légitimité, il s'agit d'antisémitisme.

même est à tout le moins discriminatoire sur base de la nationalité, et souvent antisémite. Ce qui ne veut pas dire que chacun des membres qui y souscrit est antisémite. Souvent, les partisans de BDS sont simplement instrumentalisés alors qu'ils se cherchent une cause juste, et c'est regrettable. La définition de l'IHRA est utile, puisqu'elle établit un seuil : la critique de Israël est évidemment légitime, mais lorsqu'il s'agit d'appliquer des standards différents à l'Etat hébreu, qu'on le diabolise ou qu'on remette en question sa légitimité, il s'agit d'antisémitisme.

**En France, la Commission Nationale consultative des Droits de l'Homme a indiqué qu'elle « n'était pas favorable » à la transposition de la définition de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA, notamment au motif qu'elle « risquerait de fragiliser l'approche universelle et indivisible du combat antiraciste qui doit prévaloir, d'autant plus dans un contexte d'exacerbation des**

**« Je m'étonne que votre revue traite de cette définition sous la forme d'un débat contradictoire. »**

## « CETTE DÉFINITION DOIT RESTER

Pour Patrick Charlier, codirecteur d'Unia, la définition de l'antisémitisme de l'IHRA est manifestement « trop imprécise » pour constituer une définition au sens juridique du terme.

Interview réalisée par Arnaud Lismond-Mertes (CSCE)

**U**nia joue un rôle important en Belgique en matière de la lutte contre le racisme et les discriminations. Cette institution traite notamment des questions d'antisémitisme et, en 2018, ses codirecteurs ont été auditionnés par le Sénat lors du débat sur la proposition de résolution qui demande aux gouvernements de mettre en œuvre la définition de l'antisémitisme de l'IHRA (lire en p. 6). Unia est directement concernée par ce débat puisque, par exemple, le *Comité de Coordination des Organisations Juives de Belgique* (CCOJB) demande que son utilisation soit « promue » au niveau des analyses qu'elle produit (lire p. 18). Lors de cette audition, Patrick

Charlier, codirecteur d'Unia, avait indiqué qu'Unia a toujours estimé n'avoir « aucun mandat pour prendre la moindre attitude sur le conflit israélo-palestinien lui-même » et que les références à Israël et aux Israéliens figurant dans les exemples d'antisémitisme donnés par l'IHRA constituaient pour les pratiques d'Unia un « changement de paradigme ». Enfin, il avait pointé « qu'une interprétation extensive de la définition de l'IHRA risquerait d'empêcher toute critique à l'égard de la politique israélienne » (1).

Nous avons donc demandé à M. Charlier de nous préciser son point de vue par rapport à cette définition,



*#Remember une campagne lancée par le Congrès juif mondial et soutenue par le CCOJB, à l'occasion de la Journée internationale du souvenir de la Shoah.*

munauté exacerbant les revendications identitaires, alors qu'elle est un exemple d'intégration. Pour finir, je dois vous dire que je m'étonne que votre revue, progressiste, traite de cette définition sous la forme d'un débat contradictoire, alors qu'il ne s'agit effectivement que d'un outil, et que je m'attendais à ce que vous traitiez du problème de fond de l'antisémitisme. C'est l'antisémitisme le problème, pas sa définition. □

**revendications identitaires.** » Entendez-vous ce point de vue, ne craignez-vous pas qu'il y a un risque d'obnubiler les liens entre les différentes formes de racisme (antisémitisme, islamophobie, arménophobie, romaphobie, négrophobie...), en enfermant chacun de ceux-ci dans une définition officielle particulière, lié à des dispositifs de lutte spécifiques ?

J'entends ce point de vue et ne le partage pas. Je le trouve simpliste et condamnable. J'ai lutté et je lutte encore aux côtés de nombreuses minorités et j'investis largement dans l'éducation et la diversité. Cela étant, certaines problématiques sont mieux traitées lorsqu'elles le sont de manière spécifique, et la communauté juive ne peut pas sérieusement être vue comme une com-

(1) Studio Qualita - L'invité de la rédaction du 6 février 2018 - Me Johan Benizri

(2) Benizri, Kalenova, Raya et alii (2018).

(3) CCOJB, 06.12.18 – Communiqué suite à l'adoption par le Conseil européen de sa «Déclaration sur la lutte contre l'antisémitisme ».

(4) CJE (2018), Statements, Dr. Moshe Kantor Calls on OSCE Members to Adopt IHRA Definition of Antisemitism, 29.01.18

(5) Porat, Dina; Weitzman, Mark et alii (2018). Pour réf détaillée, voir bibliographie, p. 62

(6) ibid, p. 28

(7) ibid, p. 112.

(8) ibid, p. 129.

# NON CONTRAIGNANTE »

en commençant toutefois par l'inviter à nous rappeler quel était le cadre légal belge en matière de lutte contre les discriminations et les discours de haine, par rapport auquel l'adoption de cette définition prend son sens, ainsi que les missions et le rôle que joue Unia. Celui-ci a insisté sur le fait qu'il paraît important à Unia que « la définition de l'IHRA, qui se présente comme une « définition de travail » non-contraignante, reste bien considérée en tant que telle ». Il est dès lors remarquable qu'il nous ait par ailleurs indiqué que « dès l'adoption de cette définition de l'IHRA, une organisation juive en Belgique a demandé à Unia d'appliquer pleinement cette définition comme une base légale pour entamer une procédure judiciaire dans un dossier précis ». Ceci donne un avant-goût des débats futurs auxquels donneront lieu en Belgique la référence à cette définition.

**Ensemble ! :** Pourriez-vous présenter les dispositifs légaux qui organisent la lutte contre le racisme en Belgique ainsi

**que la mission d'Unia ?**

**Patrick Charlier :** Unia, dont le nom officiel est *Centre interfédéral pour l'égalité des chances* et la lutte contre le racisme et les discriminations, est une institution belge interfédérale, à la fois publique et indépendante, qui a pour mission de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité. Notre Conseil d'administration ne relève pas des gouvernements mais est composé de membres nommés par six assemblées parlementaires belges, tant fédérales que fédérées. Unia exerce trois métiers. 1/ Nous traitons les signalements et dossiers individuels émanant de personnes confrontées à des

**« Unia est une institution belge interfédérale qui a pour mission de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité. »**

⇒ situations de discrimination, à des crimes ou des discours de haine et qui s'adressent à nous. 2/ Nous avons également une mission préventive de promotion, de sensibilisation, d'accompagnement et de formation par rapport à nos matières ainsi que d'étude et d'analyse (dont la production de données chiffrées...). 3/ Enfin, nous remettons des avis et des recommandations aux autorités, ce qui nous a par exemple amenés à être auditionnés par le Sénat avant l'adoption de la résolution sur l'antisémitisme. Unia est compétente pour 17 des 19 critères protégés figurant dans les législations anti-discrimination. Il s'agit, d'une part, de cinq critères dits

« raciaux » : la prétendue race, la couleur de peau, la nationalité, l'ascendance (notamment l'origine juive, puisque c'est essentiellement par ce biais qu'est abordé l'antisémitisme), ainsi que l'origine nationale ou ethnique. Et, d'autre part, il s'agit des discriminations relatives aux convictions philosophiques ou religieuses, au handicap, à l'âge, à l'orientation sexuelle, à la fortune (autrement dit aux ressources financières) ou aux convictions politiques

Quant à la base légale de la lutte contre les discriminations en Belgique, elle est essentiellement constituée de trois lois

fédérales adoptées le 10 mai 2007. L'une est une réécriture de la loi contre le racisme du 31 juillet 1981, une seconde vise les discriminations sur base du genre et, enfin, une troisième est une loi générale contre les discriminations. En comptant avec les législations régionales et communautaires, on dénombre plus d'une dizaine de législations anti-discriminations que nous avons à prendre en considération et à faire appliquer. Il y a trois types de comportements qui sont interdits par les lois anti-discriminations. Elles interdisent d'abord la discrimination comme telle, c'est-à-dire le fait de



Patrick Charlier

motivé au regard des critères protégés, on estime qu'il y a une discrimination et la loi s'y applique.

Les deux autres types de comportements visés par ces lois relèvent de la logique du droit pénal. Pour être condamnés, il faut qu'ils procèdent d'une volonté, d'une intention particulière de leur auteur. Il s'agit notamment des discours de haine : l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination. En matière d'antisémitisme, on peut ajouter la négation, l'appropriation, la justification ou la minimisation grossière du génocide commis par le régime nazi durant la Seconde

Guerre mondiale qui sont également interdites par une loi de 1995. Enfin, le troisième type de comportement sanctionné, ce sont les actes de haine, généralement visés par le code pénal : le harcèlement, les coups et blessures, les menaces, le meurtre, les dégradations de bâtiments... Si un des mobiles de ces actes fait partie de ceux qui sont dits « objectifs » (par exemple le fait qu'une personne soit visée parce qu'elle est juive, musulmane, noire, homosexuelle, etc.), le code pénal dispose qu'il s'agit d'une circonstance aggravante et les peines sont doublées.

**« Pour qu'un discours de haine soit juridiquement condamnable, il faut que l'auteur ait cherché à inciter autrui à commettre un acte »**

faire une différence de traitement sur base d'un critère protégé. Par exemple, de refuser la location d'un logement à une personne en raison de sa couleur de peau, de refuser une personne pour un emploi au motif de sa religion, de refuser l'inscription d'un élève au motif qu'il provient d'une famille défavorisée, etc. Ce volet relève de la logique du droit civil, et ne s'arrête donc pas à la question de l'intention des personnes. Même si la discrimination est non volontaire, non intentionnelle ou inconsciente, la loi prohibe le fait discriminatoire. Si un comportement différencié n'est pas légitimement

**En quoi consiste exactement « l'incitation à la haine » en tant que délit ? Toute assertion raciste est-elle considérée comme une « incitation à la haine » au regard de la loi ?**

Lorsque la loi évoque l'incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence, elle exige pour que le comportement donne lieu à une sanction qu'il y ait ce que les juristes appellent un « dol spécial ». C'est-à-dire que la loi requiert, d'une part, que les propos de haine soient proférés de façon consciente et volontaire et, de l'autre, que par ces propos l'auteur ait voulu pousser autrui à commettre un acte haineux. Emettre un avis raciste ou colporter des stéréotypes racistes n'est pas nécessairement en soi un délit au regard du droit pénal. Dans un souci de garantir le droit à la liberté d'expression établi par la Convention européenne des Droits de l'Homme, il faut en outre, pour qu'un discours de haine soit condamnable, que la démonstration puisse être apportée que l'auteur cherche par ses propos à « inciter » autrui à commettre un acte. Si vous écrivez,

par exemple, qu'il faut « couler les bateaux avec des migrants pour résoudre les problèmes sociaux », il s'agit bien d'une incitation condamnable à un passage à l'acte. Par contre, si vous dites que vous estimez que les couples homosexuels ne devraient pas pouvoir être parents parce que c'est contraire à la nature, ce sont des propos qui sont éventuellement moralement condamnables ou contestables, mais pas juridiquement.

La loi de 1981 ne vise, comme l'indique son intitulé, qu'à interdire « certains actes inspirés par le racisme ».



Tout ce que l'on peut qualifier de racisme, d'islamophobie ou d'antisémitisme n'est pas prohibé par la loi. Dans les dossiers de racisme que nous traitons, il y a des choses qui tombent sous le coup de la loi, et d'autres qui sont en dehors de celle-ci, mais que l'on peut néanmoins qualifier comme relevant d'une forme de racisme. Par exemple, l'injure orale, qui n'est pas répétée et ne devient pas du harcèlement, n'est plus incriminée dans notre code pénal. Elle peut néanmoins à l'occasion être identifiée et répertoriée par Unia comme raciste.

**Lorsqu'une personne saisit Unia à propos de ce qu'elle considère comme un comportement raciste ou discriminant, comment traitez-vous cette plainte ?**

La procédure est la suivante. Pour l'introduction des plaintes (« signalements »), nous privilégions l'utilisation d'un formulaire en ligne sur notre site web, unia.be. Ces signalements (7.489 reçus en 2018) donnent lieu à l'ouverture d'un « dossier » par Unia (2.192 en 2018) à deux conditions : 1. que nous soyons compétents (ce qui n'est pas toujours le cas, par exemple en matière de genre ou par rapport à des injustices perçues qui ne se rattachent pas à une discrimination au sens des lois...), 2. que la personne qui nous saisit nous demande de mettre en œuvre une action suite à ce signalement et ne se limite pas à nous transmettre une information. Une fois les dossiers constitués (recherche de preuves, recoupements, confrontations avec l'autre partie...), nous les traitons. Si nous les jugeons non fondés (par exemple parce que la différence de traitement dénoncé avait une justification légitime selon le droit), la procédure s'arrête là. Il en est

sexuelle. Cela a été le cas pour 7 % des dossiers jugés fondés par Unia en 2018, qui ont été en justice. Dans 33 des 72 dossiers judiciaires, Unia était partie à la cause, aux côtés des victimes, que ce soit dans une procédure civile ou une procédure pénale.

## « L'antisémitisme est sanctionné par la loi à travers des dispositions générales sur l'incitation à la haine en raison de l'ascendance. »

sexuelle. Cela a été le cas pour 7 % des dossiers jugés fondés par Unia en 2018, qui ont été en justice. Dans 33 des 72 dossiers judiciaires, Unia était partie à la cause, aux côtés des victimes, que ce soit dans une procédure civile ou une procédure pénale.

**Ce cadre général étant posé, comment votre institution aborde-t-elle les faits d'antisémitisme ?**

L'antisémitisme est aujourd'hui sanctionné par la loi à travers différentes dispositions. Ce sont, premièrement, des dispositions générales sur l'incitation à la haine, la violence et la discrimination en raison de l'ascendance. C'est ce critère-là qui est mobilisé. Comme pour les autres critères, pour qualifier un propos « d'incitation à la haine » au sens légal, il faut que l'on puisse apporter la démonstration qu'il y avait une intention de son auteur d'induire un comportement haineux chez autrui. Par exemple, dans le cas du char qui a

fait polémique au carnaval d'Alost, après une instruction approfondie du dossier, à charge et à décharge, nous avons conclu qu'il n'y avait pas d'intention de pousser autrui à adopter un comportement antisémite dans le chef des carnavalistes incriminés, même si le char lui-même véhiculait indéniablement plusieurs stéréotypes antisémites et renvoyait à certaines représentations du régime nazi. Le second type de sanction légale de l'antisémitisme vise les actes de haine (p. ex., les dégradations visant des bâtiments juifs, le harcèlement de personnes parce qu'elles sont juives, les menaces... le cas récent le plus grave étant l'attentat au musée juif). Troisièmement, l'antisémitisme est également réprimé par la loi concernant la négation du génocide des Juifs par les nazis.



**Antiracisme universaliste 1.** Le 22 mai 1949 à Paris, le congrès fondateur du Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix.

de même des dossiers où nous manquons d'éléments suffisants pour pouvoir nous prononcer dans un sens ou dans l'autre (par exemple en l'absence de preuves suffisantes). Enfin, si nous jugeons les plaintes fondées (ce qui a été le cas pour 45 % des dossiers en 2018), nous tentons généralement d'y donner suite par la conciliation des parties, en cherchant à la fois la satisfaction de la personne qui nous saisit (recherche d'excuses, de dommages et intérêts, de sanctions...) et une solution structurelle pour que la discrimination

En matière d'antisémitisme, nous entretenons des contacts réguliers avec les principales organisations communautaires juives (le Comité de Coordination des Organisations Juives de Belgique, le Forum der Joodse Organisaties, le Consistoire central israélite...). Concernant de très nombreux dossiers, nos points de vue sont largement convergents. Un des domaines sur lequel nous sommes régulièrement en désaccord, c'est sur la question des discours de haine (incitation à la haine, à la violence et à la discrimination). Nous

⇒ estimons qu'un certain nombre de propos ou de faits signalés ne relèvent pas de l'antisémitisme au sens de l'application de la loi, tandis que ces organisations estiment que c'est le cas et nous font le reproche de faire preuve de laxisme dans la lutte contre ceux-ci. Ces différends se cristallisent en particulier sur des propos tenus concernant le conflit israélo-palestinien. Lorsque certaines critiques sont exprimées par rapport au régime du gouvernement israélien et à ses actes, ces organisations y voient plus facilement une forme d'antisémitisme là où nous n'en percevons pas. Par exemple, il y a quelques années, nous avons été saisis d'une caricature du mur érigé par Israël près de la frontière avec la Cisjordanie/Palestine. Au-dessus du dessin du mur, il était ajouté la mention *Arbeit macht frei* (qui fait référence au camp d'Auschwitz) pour dénoncer l'occupation israélienne, la construction du mur, etc. Pour émettre un jugement sur ce dossier, il nous a semblé qu'il fallait en examiner le fait dans son contexte. Après examen et au regard de la loi, nous avons estimé qu'il ne s'agissait pas d'une incitation à la haine à l'égard des Juifs, pas plus que cela ne constituait une forme de négationnisme. Tandis que les organisations juives concertées estimaient que c'était le cas. Nous en sommes restés là, estimant que si elles le souhaitaient, il leur était loisible de défendre leur point de vue en justice.

Pour notre part, par rapport aux questions liées au conflit israélo-palestinien, notre orientation globale au sein d'Unia est de nous en tenir à une stricte analyse juridique : y-a-t-il ou non une infraction de ce point de vue ? On s'arrête à cette question, sans entrer dans le débat de l'appréciation morale des faits. En effet, nous estimons qu'en tant qu'institution publique belge nous n'avons ni le mandat ni l'expertise pour avoir une quelconque position fondée sur le conflit israélo-palestinien. Nous avons ainsi été amenés à remettre trois avis sur la campagne Boycott-Désinvestissement-Sanctions (BDS), dans le cadre de la création d'un cercle à l'ULB. Nous savons que cette campagne est contestée et réprimée par le gouvernement israélien et qu'elle est par contre initiée et soutenue par les Palestiniens ainsi que les personnes et les associations se solidarisant avec eux. Nous avons fait abstraction de cela pour nous pencher exclusivement sur les documents produits et diffusés dans le cadre de la création de ce cercle étudiant en Belgique, sans ouvrir le périmètre de notre recherche aux campagnes BDS qui se font dans d'autres pays, etc. Dans aucune des pièces que nous avons examinées, il n'était fait mention des « Juifs ». Pour nous, le débat ne rentrait donc pas dans le cadre du critère de l'ascendance à travers lequel nous appréhendons principalement l'antisémitisme. Nous esti-

mons donc qu'au regard de la loi belge, on se situait en dehors du champ de l'antisémitisme. Le BDS vise non seulement un boycott des produits israéliens mais aussi un boycott académique ou culturel. De ce point de vue-là, la campagne recelait un risque de discrimination sur base de la nationalité. Si une personne devait être refusée pour une activité ou une fonction académique ou culturelle, uniquement sur base de sa nationalité israélienne, indépendamment de ses positions, de ses opinions, de ses activités, ce serait alors

**« Les différents que nous avons avec les organisations juives avec lesquelles nous sommes en contact se cristallisent sur des propos tenus concernant le conflit israélo-palestinien. »**

une discrimination prohibée par la loi. A ce jour, aucun cas de ce type n'a été porté à notre connaissance. Unia fait exactement la même distinction entre, d'une part, les discriminations sur base des convictions religieuses qui sont interdites et peuvent être sanctionnées et, d'autre part, l'islamophobie. Quand l'Office régional de l'emploi bruxellois (Actiris) se fait condamner pour discrimination religieuse parce qu'il interdit de façon généralisée et indiscriminée le port du foulard à l'ensemble de son personnel, nous qualifions ces faits de « discriminations » mais non d' « islamophobie ». On ne pourrait parler d'islamophobie que si l'on pouvait démontrer qu'il existe de façon non ambiguë une hostilité, un mépris ou de la haine par rapport aux musulmans. Ce qui n'était, en l'occurrence, pas du tout le cas selon nous.

La définition de l'antisémitisme adoptée par l'IHRA, que la résolution du Sénat de Belgique demande au gouvernement de mettre en œuvre, constitue pour nous un défi. L'appliquer nous oblige à repenser l'attribution de la qualification d'antisémitisme à une série de signalements que nous recevons. En effet, jusqu'à présent nous avons toujours distingué la notion de « Juif » (lié au critère de l'ascendance) et d' « Israélien » (lié au critère de la nationalité), et donc distingué les attaques contre les Juifs parce qu'ils sont juifs des attaques contre les Israéliens parce qu'ils sont israéliens. Dans certains exemples qu'elle comprend, la définition de l'IHRA a tendance à assimiler les deux, alors que nous les distinguons sur le plan juridique. Ce qui nous paraît important, et c'est ce que nous avons indiqué au Sénat lorsque nous avons été consultés, c'est que la définition de l'IHRA, qui se présente comme une « définition de travail » non-contraignante, reste bien considérée en tant que telle. En effet, les haines et discriminations

**« Dès l'adoption de la définition de l'IHRA, une organisation juive nous a demandé de l'appliquer comme une base légale pour entamer une procédure judiciaire dans un dossier ».**



**Antiracisme universaliste 2.** Le 24 mars 2018 à Bruxelles, les jeunes de l'Union des Progressistes Juifs de Belgique à la manif contre le racisme.

antisémites sont définies par les lois belges et c'est au premier chef au niveau de leur application qu'il faut faire porter notre effort. Il y a d'ailleurs dans les lois belges des outils pour combattre l'antisémitisme qui vont au-delà de ce qui se trouve contenu dans la définition de l'IHRA. Par exemple, l'IHRA n'évoque que « la négation » du génocide des Juifs par les nazis, tandis que la loi belge condamne également « l'approbation » et « la justification » du génocide, ce qui va également au-delà. La définition de l'IHRA ne convient donc pas nécessairement pour déterminer l'ensemble des comportements antisémites légalement prohibés en Belgique. Cette définition peut toutefois être utilisée pour compter et quantifier de façon plus large des actes antisémites. Nous nous sommes donc posé la question : si l'on applique la définition de l'IHRA aux dossiers que nous avons traités en 2018, qu'est-ce que cela changerait au regard de leur qualification en tant

**« La définition générale de l'IHRA est trop imprécise pour pouvoir constituer une définition au sens juridique du terme. »**

que faits d'antisémitisme ? Après avoir réexaminé ces dossiers de ce point de vue, nous en sommes venus à la conclusion que pour trois dossiers, cette définition nous amènerait à qualifier les faits d'antisémites alors que nous ne l'avions pas fait, ce qui n'aurait cependant rien changé à notre analyse juridique quant à l'application des dispositifs légaux. Dans le même temps, si on se limite à la définition de l'IHRA, il y a également quatre dossiers pour lesquels il faudrait retirer la qualification d'antisémitisme que nous avions adoptée. Ce sont notamment des dossiers où des personnes ne nient pas le génocide des Juifs par les Nazis mais l'approuvent ou le justifient. Par ailleurs, il faut constater que cette définition donne lieu à des débats extrêmement polarisés. Il y a, d'une part, ceux qui en sont des partisans qui s'expriment extrêmement fort en faveur de son adoption et de son application la plus étendue dans son acception la plus large, en ce compris sur un

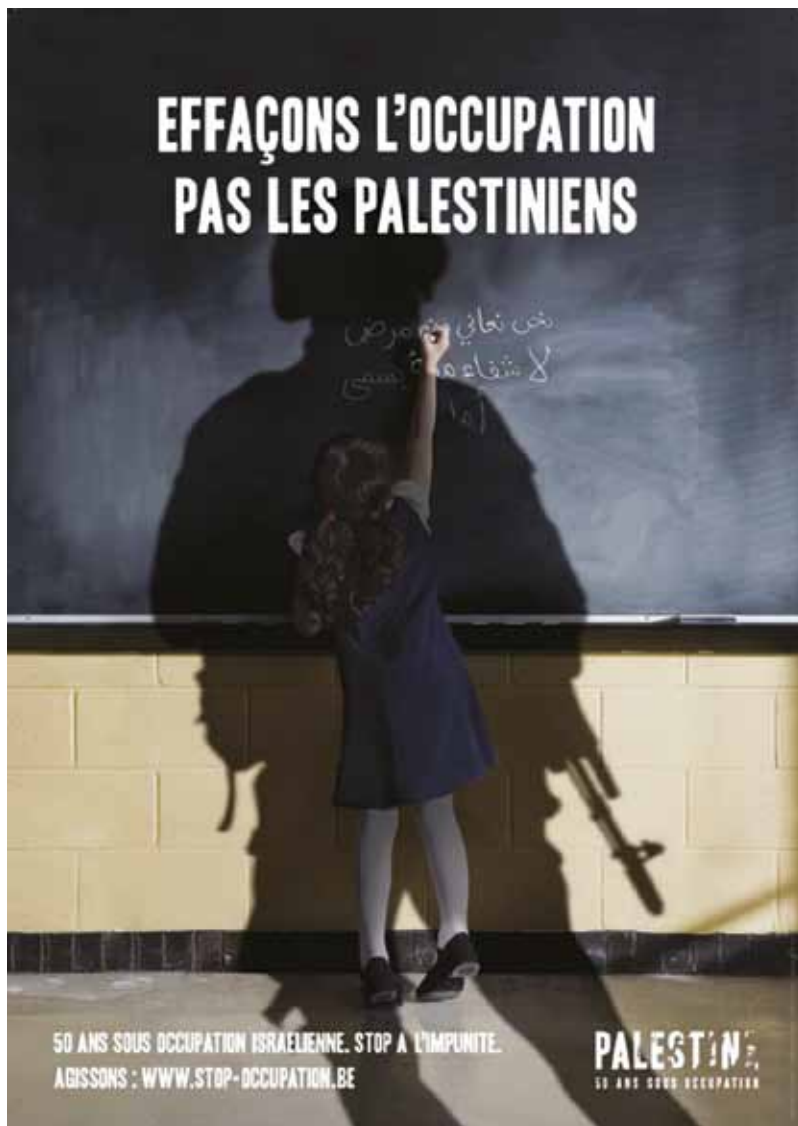
plan juridique. Certains estimant, par exemple, qu'elle reconnaîtrait que l'antisionisme constitue en lui-même nécessairement une forme contemporaine de l'antisémitisme. D'autre part, il y a tous ceux qui récusent totalement cette définition, en estimant qu'elle conduirait à une limitation de la liberté d'expression, qu'elle relèverait d'une instrumentalisation orchestrée par l'Etat d'Israël pour couper court aux critiques relatives au sort qu'il fait aux Palestiniens, aux territoires occupés, ainsi que pour criminaliser par exemple l'appel au boycott d'Israël lancé par le mouvement BDS.

Concernant l'usage de cette définition, il y a un élément qui me paraît mériter l'attention. La plupart de ses promoteurs insistent sur le fait qu'il s'agit d'une « définition de travail » se déclarant « juridiquement non-contraignante ». Néanmoins, dès son adoption une organisation juive en Belgique a directement adressé à Unia la demande que nous appliquions pleinement cette définition de l'IHRA en tant que base légale pour entamer une procédure judiciaire dans un dossier précis. Cette adoption suscite manifestement l'espoir chez certains que cette définition devienne, au minimum, de la *soft law*.

**La définition générale de l'antisémitisme l'IHRA (38 mots en anglais) n'est-elle pas tellement vague qu'elle échoue complètement à remplir sa fonction revendiquée d'aider à délimiter ce qui constitue de l'antisémitisme et ce qui n'en est pas ? Quant aux exemples illustratifs donnés par l'IHRA, qui ne remédient pas à l'imprécision de la définition elle-même, n'introduisent-ils pas une grave confusion entre l'antisémitisme et certaines formes de critique de l'Etat d'Israël et de sa politique ?**

Cette définition générale de l'antisémitisme par l'IHRA n'est en effet manifestement pas une définition au sens juridique du terme, car elle est beaucoup trop imprécise. On ne peut fixer une incrimination dans le champ pénal que si le type de comportements susceptible d'être sanctionné est suffisamment clairement fixé, ce qui n'est pas le cas à s'en tenir à ces seuls termes. Son adoption légale ne passerait donc probablement pas le filtre du Conseil d'Etat. Ceci dit, ce qui donne lieu au débat, ce n'est pas tellement cette première partie générale de la définition de l'IHRA, ce sont les exemples illustratifs donnés par l'IHRA, qui sont présentés comme à prendre en compte pour son interprétation et son application. Nous avons attiré l'attention sur le fait que cette définition ne peut être utilisée que dans le respect du droit à la liberté d'expression tel que reconnu à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de





**Différences de perceptions.** En 2017, cette affiche annonçait la campagne «*stop-occupation.be*» (soutenue par l'ABP, le CNC, SCI, le MOC, l'UPJB, SolSoc, Intal, Palestine solidarité, PAC et la CNAFD), qui dénonçait «*50 ans d'occupation et de colonisation. - 70 ans de dépossession. - 100 ans d'injustice.*» Pour Joel Kotek (CCLJ - Regards) il s'agit d'une «*campagne pour le moins nauséuse*», qui «*joue de surcroît sur le pire des clichés antisémites (...), le cliché antisémite classique du Juif tueur d'enfants.*» Et l'auteur de souligner «*l'étrange similitude de cette affiche avec de nombreuses caricatures nazies. Dans l'Allemagne des années 1930, les enfants étaient tout autant présentés comme la cible par excellence des Juifs dans un registre qui rappelle précisément notre affiche*» (Regards, n°861, 2 mai 2017).

⇒ l'Homme. Le Sénat de Belgique a explicitement repris cette préoccupation dans le texte de sa résolution. De ce point de vue, il y a des «*exemples contemporains*» d'antisémitisme énumérés par IHRA qui nous interpellent. Par exemple, la qualification d'antisémite par l'IHRA du «*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*». Que signifie cette question d'équilibre ? Est-ce que cela veut dire que si l'on critique la politique de colonisation de la Cisjordanie par l'État d'Israël, l'on doit en même temps critiquer les violations des droits humains en Chine, les persécutions des Rohingyas en Birmanie, etc ? Ce serait alors comme si on n'avait pas

le droit d'avoir un intérêt particulier pour cette région, ou du moins comme si l'intérêt particulier pour le conflit israélo-palestinien était suspect d'antisémitisme. Une autre interprétation de cet impératif «*d'équilibre*» est d'estimer que la critique de l'État d'Israël et de ses gouvernements peut être qualifiée d'antisémite si elle est excessive ou choquante. C'est en quelque sorte ce qu'exprime la mention dans la définition de l'IHRA de «*l'établissement de comparaisons entre la politique israélienne contemporaine et celle des nazis*» comme constituant une illustration de l'antisémitisme. Selon moi, factuellement, il est profondément erroné d'établir une relation d'équivalence entre les politiques des gouvernements de l'État d'Israël et celle des génocidaires nazis. Cela procède d'une assimilation qui est fautive et trompeuse : la situation humanitaire à Gaza ou en Cisjordanie et le sort des Palestiniens est particulièrement interpellante sur le plan des droits humains mais cela ne relève clairement pas, selon moi, d'une politique génocidaire. Mais, même si une affirmation de ce type est fautive et déraisonnable, ne relève-t-elle pas néanmoins de la liberté d'expression ? Il faut constater que, par exemple, la moustache d'Hitler, la croix gammée ou le terme «*nazi*» sont couramment utilisés pour qualifier et flétrir des politiques en dehors du conflit israélo-palestinien, et ce d'une façon tout aussi outrancière quand il s'agit du président Erdogan, du président Trump, ou encore de M. Francken, caricaturé en officier nazi etc. On pourrait aussi estimer que, vu les souffrances particulières infligées aux Juifs par les nazis, une protection spécifique se justifie à cet égard pour ce qui les regarde et pour les institutions assimilées. Il faut être

prudent, on ne peut pas trancher cette question de façon abstraite et générale. Pour émettre un jugement approprié sur des faits particuliers de ce type, il me semble qu'il faut les examiner, à chaque fois, dans leur singularité et leur contexte spécifique et donc aboutir à une conclusion qu'il s'agit d'antisémitisme dans certains cas et pas dans d'autres.

**Certains ont avancé qu'il y avait en Belgique une forte augmentation des actes et infractions antisémites ces dernières années, si pas suggéré une explosion de ceux-ci. Confirmez-vous ce point de vue ? En outre, au vu du nombre de dossiers de ce type traités par Unia au regard de ceux d'islamophobie, l'antisémitisme**

## **vous paraît-il quantitativement le problème de racisme le plus important en Belgique ?**

Il n'y a pas d'explosion des cas d'antisémitisme en Belgique. Quand on examine les dossiers qui nous sont arrivés au cours des dix dernières années on constate qu'il y a une augmentation en moyenne. Entre 2007 et 2018, nous sommes passés d'une moyenne de 75 à 85 dossiers par an. Les organisations juives avec lesquelles nous sommes en contact soulignent parfois que l'importance de ce chiffre doit être mise en rapport avec le nombre de Juifs de Belgique, estimé à 40.000. Nous traitons en moyenne environ 200 dossiers d'islamophobie par an, mais qui peuvent être rapportés à une population musulmane de Belgique qui est beau-

## **« Il n'y a pas d'explosion des cas d'antisémitisme en Belgique. »**

coup plus importante. Il y a selon les années des pics et des creux du nombre de dossiers d'antisémitisme que nous connaissons, ces évolutions sont souvent parallèles avec celles de la situation du conflit israélo-palestinien (avec des pics parallèles aux opérations militaires à Gaza : « plomb durci » en 2009, « bordure protectrice » en 2014...). Ces tendances à la hausse ou à la baisse sont similaires aux chiffres qui sont collectés par le site antisemitisme.be mis en place par des organisations juives avec le soutien du Consistoire.

**Il semble que, depuis la Conférence mondiale de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance de 2001, l'Etat d'Israël a commencé à vouloir sortir la lutte de l'antisémitisme de la question générale de la lutte contre le racisme, pour en faire une problématique spécifique séparée. L'adoption de la définition de l'IHRA paraît un jalon en ce sens. Votre institution sœur française, la CNCDH a indiqué à cet égard qu'elle n'était pas favorable à la transposition de cette définition en France, notamment au motif qu'elle singulariserait "l'antisémitisme vis-à-vis des autres formes de racisme" et risquerait "de fragiliser l'approche universelle et indivisible du combat antiraciste qui doit prévaloir". Entendez-vous cette crainte et cette critique fondamentale ?**

Nous avons pris connaissance de l'avis de la CNCDH. Il faut constater que l'approche française du racisme, très républicaine et universaliste, est différente de l'approche belge. Le positionnement français a, selon nous, tendance à nier les singularités de certains groupes. Notre approche s'inscrit plutôt dans une recherche d'un équilibre entre universalisme et reconnaissance des particularités. D'une part, nous pensons qu'il faut reconnaître les singularités des expériences de racisme et de discrimination auxquelles les personnes sont confrontées. De l'autre, il nous semble qu'il faut articuler cela avec un discours et un cadre plus universalistes.

J'ai récemment eu des discussions avec certaines associations d'Afro-descendants qui nous ont dit : « Nous

ne sommes pas intéressés par un plan global d'action contre le racisme, nous avons besoin d'un plan d'action contre l'afrophobie ». De même, des organisations juives indiquent qu'elles souhaitent l'adoption d'un « plan d'action contre l'antisémitisme »... Pour notre part, au sein d'Unia, nous entendons ces demandes d'approches spécifiques mais nous plaçons pour l'adoption d'un plan global d'action contre le racisme, ce qui comprend pour nous l'antisémitisme, que nous considérons comme une forme de racisme. Nous sommes conscients que certains souhaitent sortir la question de la lutte contre l'antisémitisme du cadre global de la lutte contre le racisme. C'est une idée à laquelle nous sommes opposés. Nous estimons que ces questions doivent être abordées en tenant compte des spécificités de chacune, mais tout en conservant une approche globale et en les traitant comme des sujets qui concernent l'ensemble de la société et pas seulement chaque groupe spécifique séparément.

**La résolution du Sénat de Belgique n'illustre-t-elle le danger, pointé par la CNCDH, de singulariser une forme de racisme en demandant la désignation d'un « Coordinateur de la lutte contre l'antisémitisme » alors qu'il n'y a pas de proposition équivalente de création de coordinateurs de la lutte contre l'islamophobie, contre la négrophobie, etc ? De ce point de vue, cette approche n'est-elle pas discriminatoire, en ce qu'elle semble arbitrairement donner une plus grande importance qu'à d'autres à une forme particulière de lutte contre le racisme ?**

Nous nous réjouissons que le gouvernement ait réactivé le fonctionnement de la Cellule de veille contre l'antisémitisme, qui regroupe les associations et organisations juives concernées, la police, le parquet, le ministère de l'Intérieur et de la Justice. Nous pensons qu'on pourrait également avoir d'autres cellules de veille sur l'islamophobie, sur l'afrophobie... A propos de la création d'un poste de coordinateur de la lutte contre l'antisémitisme en Belgique, il est intéressant de noter ce qui a été fait au niveau européen. Parallèlement à la nomination d'un coordinateur de la Commission européenne chargé de la lutte contre l'antisémitisme, il y a notamment eu celle d'un coordinateur chargé de la lutte contre la haine à l'égard des musulmans. Cette remarque figure dans l'avis que nous avons remis au Sénat. Je peux comprendre que cela paraîtrait problématique si, demain, on créait uniquement en Belgique un coordinateur chargé de la lutte contre l'antisémitisme, sans avoir parallèlement un autre sur la haine à l'égard des musulmans, un autre sur l'homophobie, un autre sur l'afrophobie, de coordinateur sur l'anti-tziganisme, etc. Nous plaçons pour que ce type d'initiative puisse être réfléchi et éventuellement mise en œuvre de façon cohérente dans le cadre de l'adoption du plan interfédéral de lutte contre le racisme, ce qui est une des recommandations que nous portons et que nous avons encore rappelées dans le mémorandum que nous avons publié avant les élections de 2018. □

(1) Sénat de Belgique (2018), Proposition de résolution relative à la lutte contre l'antisémitisme, doc 6-437/3 : Rapport fait au nom de la commission, p. 14, 15 et 19.