



AVIS 215

Du 16/07/2018

**Proposition de
résolution relative à la
lutte contre
l'antisémitisme**

Sén., S.O. 2017-2018, 8
juin 2018, Doc 6-437/1



unia.be    

TABLE DES MATIERES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| En bref..... | 2 |
| Mise à jour du 10 décembre 2018 | 2 |
| 1. Sur l'introduction | 4 |
| Mise à jour au 10 décembre 2018 | 4 |
| 2. Le volet des constatations et des manquements en matière de lutte contre l'antisémitisme | 5 |
| a) Exemples | 5 |
| 1. Dossiers clôturés..... | 6 |
| 2. Dossiers en cours | 6 |
| b) Rapportage | 6 |
| 1. Mise à jour au 10 décembre 2018 - nouveaux dossiers | 6 |
| 2. Mise à jour du 10 décembre - Élément de réflexion complémentaire sur le rapportage | 6 |
| 3. Coordinateur de la lutte contre l'antisémitisme | 7 |
| 4. La définition de l'antisémitisme..... | 7 |
| Mise à jour du 10 décembre 2018 | 8 |
| 5. La cellule de veille | 10 |
| 6. Sur le projet de résolution lui-même | 10 |
| Points I et J | 10 |
| Après le point J | 10 |
| Point 17 | 10 |
| Point 19 | 11 |

En bref

Unia¹ a pris connaissance du projet de résolution relative à la lutte contre l'antisémitisme déposée au Sénat et se félicite de cette initiative. En effet, les constats en matière d'augmentation des actes d'antisémitisme en Europe ces dernières années sont alarmants, notamment en France, en Grande-Bretagne ou en Allemagne. La Belgique est également touchée par des actes de violence vis-à-vis des juifs. Les signalements introduits auprès d'Unia mais aussi auprès d'autres acteurs, tels qu'antisémitisme.be, les organisations juives ou encore la police indiquent que les propos et les actes haineux antisémites en tous genres, notamment sur les réseaux sociaux, restent une réalité qu'il convient de combattre. Unia souligne la présence également de références de plus en plus fréquentes au génocide du régime national-socialiste voire à Hitler, qui tombent sous le coup de la loi anti-négationnisme du 23 mars 1995.

Mise à jour du 10 décembre 2018

L'agence des droits fondamentaux (FRA) publie ce 10 décembre sa deuxième enquête sur l'antisémitisme en Europe. La Belgique fait partie des pays dans lesquelles les populations juives ont été sondées. Les chiffres pour la Belgique ne sont pas bons, notamment par rapport aux autres pays sondés. Globalement, les juifs de Belgique expriment un sentiment d'insécurité, disent vivre et expérimenter des comportements antisémites, ont l'impression que l'antisémitisme a augmenté ces cinq dernières années. On peut en conclure que notre société en ce compris pour nous-même failli à rassurer et à protéger les juifs de Belgique. Ce qui est, pour Unia, un constat préoccupant.

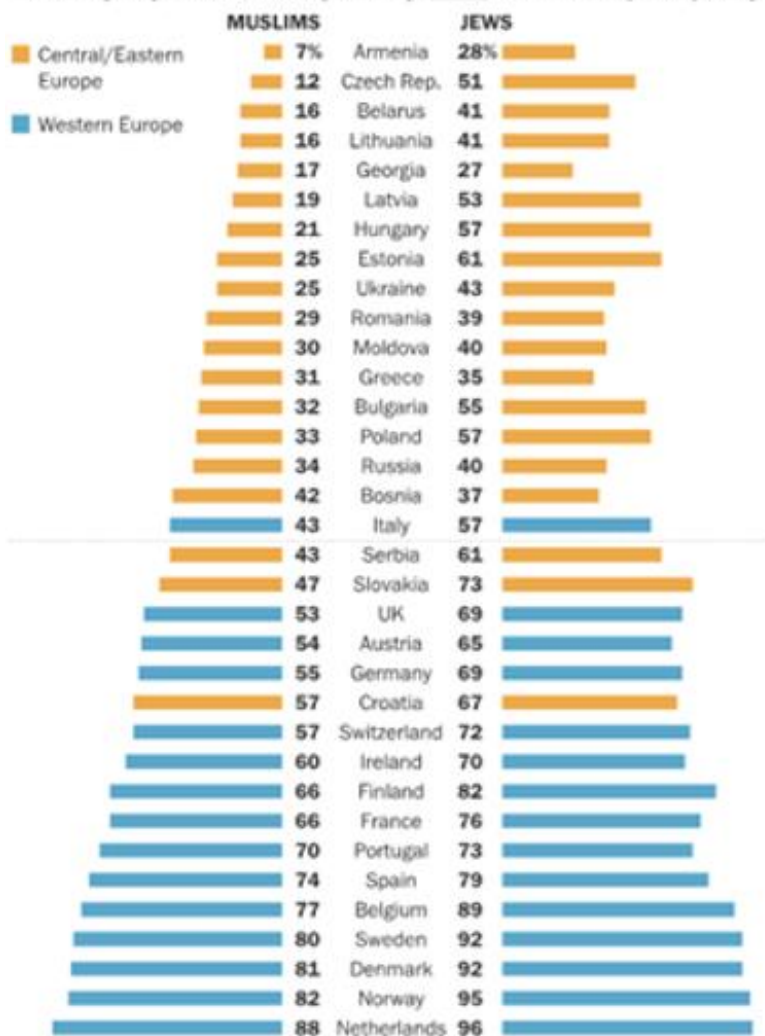
De manière apparemment contradictoire, la FRA a également publié les résultats d'une enquête sur la tolérance à l'égard des juifs et des musulmans et il apparaît que, comparativement à d'autres pays européens (35 sondés), les belges sont parmi les plus tolérants à l'égard des juifs.

Cette apparente contradiction peut notamment s'expliquer par les méthodologies utilisées lors des deux enquêtes. Il s'agit de sondages qui mesurent la perception ou la tolérance et non d'enquêtes sur la nature et l'ampleur des faits ou des comportements réels.

¹ L'Accord de coopération du 12 juin 2013, entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés, visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, confère notamment à Unia la mission « d'adresser des avis et recommandations indépendants à tout pouvoir public en vue de l'amélioration de la réglementation et de la législation » (Art.. 5).

Western Europeans more likely than Central and Eastern Europeans to say they would accept Jews, Muslims into their family

% who say they would be willing to accept _____ as members of their family



Réitérant une ancienne recommandation, Unia plaide pour l'adoption d'un **plan d'action interfédéral contre le racisme ambitieux** qui devra bien évidemment prendre des engagements clairs et fermes pour lutter contre l'antisémitisme.

Par rapport au projet de résolution, Unia tient à apporter les **commentaires** suivants :

1. Sur l'introduction

Les chiffres pour 2017 d'Unia ont depuis été publiés ([page 34](#)). En matière d'antisémitisme, la tendance est à la baisse après le pic de 2016 (109 → 56), tendance corroborée par les chiffres d'antisemitisme.be.

Graphique 51 : Antisémitisme : Évolution du nombre total d'incidents depuis 2008 :

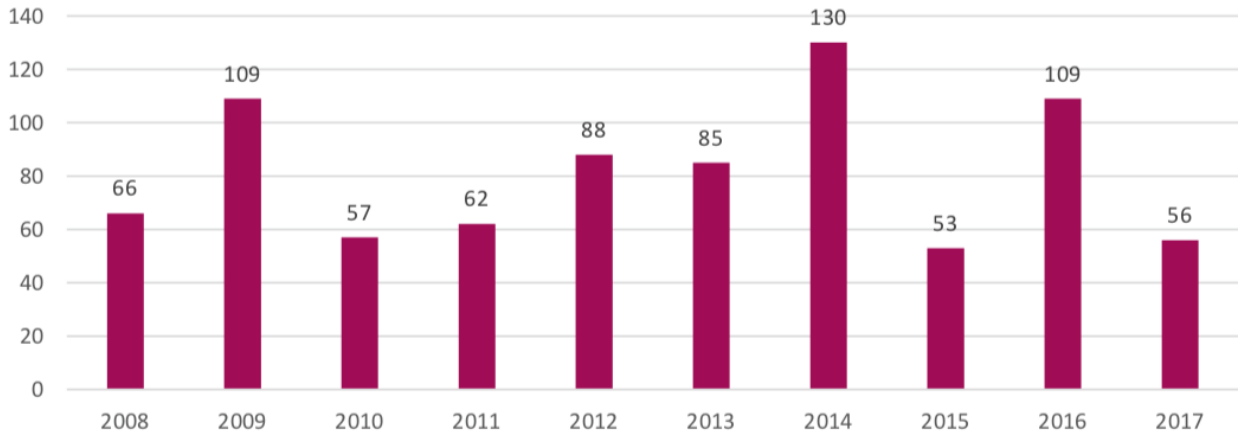


Tableau extrait du Rapport Chiffres 2017 d'Unia

Mise à jour au 10 décembre 2018

Sans disposer des chiffres définitifs, il ne fait pas de doute que 2018 va connaître une augmentation par rapport à 2017 pour se situer dans la fourchette haute de la moyenne du nombre de dossiers ouverts annuellement, sans pour autant atteindre les pics de 2009, 2014 et 2016.

A cet égard, l'agence des droits fondamentaux a publié un rapport sur les chiffres d'antisémitisme disponibles en Belgique².

La comparaison entre les dossiers ouverts à Unia et à Antisémitisme.be montre que les variations d'année en année sont similaires mais qu'il y a une tendance générale à l'augmentation des dossiers à Unia (au contraire d'Antisémitisme.be).

² <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/antisemitism-overview-2007-2017> - pages 23 à 27

Figure 4: Complaints of antisemitism received by the national equality body, 2007-2017

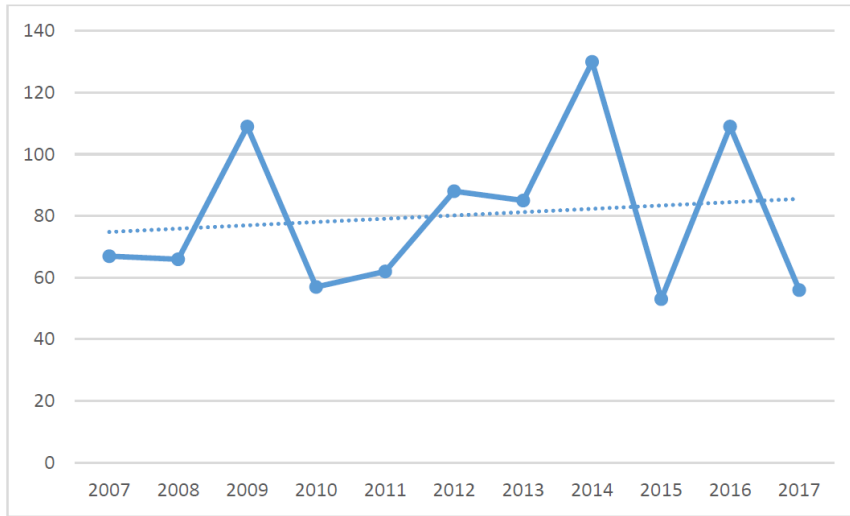
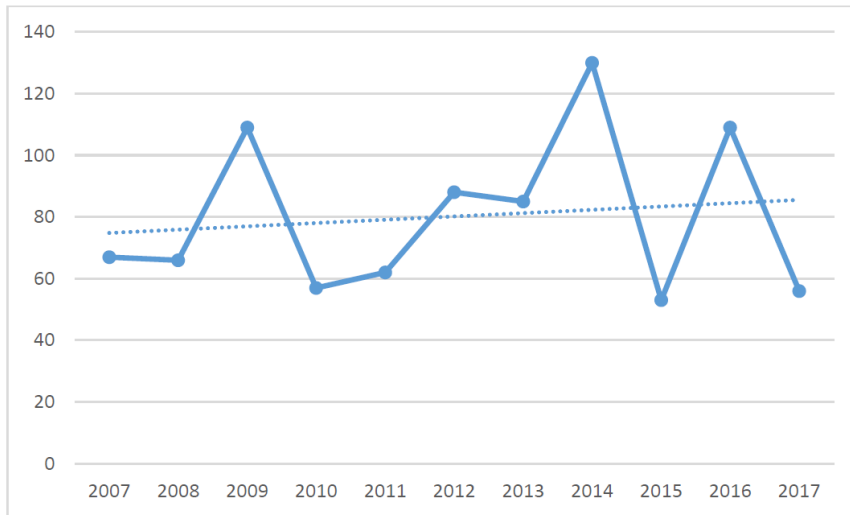


Figure 4: Complaints of antisemitism received by the national equality body, 2007-2017



2. Le volet des constatations et des manquements en matière de lutte contre l'antisémitisme

a) Exemples

Les quelques exemples cités pourraient être complétés par de nombreux autres. Unia tient cependant à rappeler que plusieurs propos ou actes, en ce compris celui relatif à la destruction de meuzozas et aux menaces à l'égard de personnes juives à Anvers, ont fait l'objet de poursuites et de condamnations. Ces procédures sont initiées soit par les victimes elles-mêmes, soit par des organisations juives, soit directement par Unia ou encore par le Parquet.

Ainsi, rien que sur la période 2016 – 2018, voici une liste des condamnations pour antisémitisme (ascendance) et/ou négationnisme :

1. Dossiers clôturés

- 2 mai 2016 : [Matériel antisémite et négationniste](#) (Tribunal correctionnel Anvers)
- 18 octobre 2016 : [Un enseignant tient des propos négationnistes en classe](#) (Cours d'Appel Liège)
- 18 janvier 2017: Autocollants négationnistes autour de la Kazerne Dossin (Cours d'Appel Anvers)
- 20 janvier 2017 : [Dieudonné](#) - Cours d'Appel Liège (pourvoi en cassation rejeté)
- 20 septembre 2017 : [Laurent Louis](#) - négationnisme (Cours d'Appel Bruxelles)
- 9 octobre 2017 : [Propos antisémites sur Facebook](#) (Tribunal correctionnel Turnhout)
- 19 octobre 2017: [Insultes et menaces antisémites](#) (Tribunal correctionnel Hasselt)
- 20 mars 2018 : nouvelle condamnation pour Siegfried Verbeke (négationniste notoire) pour négationnisme. Unia a collaboré activement avec le parquet. (Tribunal correctionnel Malines)
- 3 mai 2018 : Propos (+ matériel) négationnistes sur le lieu de travail (Tribunal correctionnel Anvers)
- 25 juin 2018 : [Vandalisme et menaces dans le quartier juif d'Anvers](#) (Tribunal correctionnel Anvers)
- 21 septembre 2018 : [Une fonctionnaire européenne victime de propos antisémites avant d'être frappée: l'agresseur condamné](#) (Tribunal correctionnel Bruxelles)

2. Dossiers en cours

- Tuerie en 2014 au Musée juif de Bruxelles : la chambre des mises en accusation s'est prononcée pour un renvoi en cour d'assises (le procès devrait avoir lieu au début de 2019) ;
- Faits de violence et menaces antisémites de la part d'un commissaire de police à l'égard de collègues d'ascendance juive – Bruxelles.

b) Rapportage

Sur la question du rapportage, même si elles sont incomplètes et insatisfaisantes, la Belgique transmet cependant des données chiffrées relatives à l'antisémitisme, notamment à l'agence des droits fondamentaux (FRA).

1. Mise à jour au 10 décembre 2018 - nouveaux dossiers

- Schild & Vrienden
- Maison « nazi » à Keerbergen

Entre 2009 et 2016, Unia est allé en justice dans 5,5 % des dossiers ouverts pour antisémitisme (alors que la moyenne générale est de moins d'un 1 %). Pour 2016, 2,8 % des signalements relevaient de l'antisémitisme, pour 4,5 % des dossiers et 21 % des actions en justice (3 sur 14).

2. Mise à jour du 10 décembre - Élément de réflexion complémentaire sur le rapportage

Il y a une véritable difficulté de la part des services de police et de la justice (parquet) à rapporter sur l'antisémitisme. En effet, pour le moment, seules les infractions à la loi contre le négationnisme (1995) peuvent être identifiées dans les dossiers policiers et judiciaires. Le critère de l'ascendance (juive) n'est pas enregistré comme tel pour le moment. Il est donc impossible de tracer et de compter, parmi les dossiers enregistrés comme relevant de la loi contre le racisme, ce qui relève plus spécifiquement de l'antisémitisme. Il faut souligner que cette même problématique se pose s'il l'on souhaite rapporter sur d'autres phénomènes spécifiques relevant du racisme (ex : « afrophobie », « antitsiganisme », ...) ou de la loi antidiscrimination

(« islamophobie », « lesbophobie », ...). Afin de pouvoir mesurer ces phénomènes et y répondre de manière plus pertinente, une amélioration des systèmes d'enregistrement au niveau de la police et des parquets est nécessaire.

3. Coordinateur de la lutte contre l'antisémitisme

Unia salue la proposition de désignation d'un « coordinateur de la lutte contre l'antisémitisme » à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays ou au niveau international.

Cela étant, s'il s'agit de s'inspirer de ce qui se fait au niveau des organisations internationales, il ne faut pas oublier que d'autres groupes peuvent faire l'objet de discours ou d'actes de haine ou de discrimination. C'est ainsi qu'au niveau de l'Union européenne, aux côtés du coordinateur chargé de la lutte contre l'antisémitisme, la Commission a également nommé un coordinateur chargé de la lutte antimusulmane. De même, l'OSCE a nommé trois représentants spéciaux pour promouvoir la tolérance et lutter contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, un sur l'antisémitisme, un deuxième sur l'intolérance et la discrimination à l'égard des musulmans et la troisième avec un mandat sur l'intolérance et la discrimination à l'égard des chrétiens et des autres religions.

De même, Le Parlement européen, dans sa Résolution sur la lutte contre l'antisémitisme du 29 mai 2017 soulignait d'ailleurs « que de récents rapports de la FRA révèlent une montée du sentiment de peur et d'insécurité au sein des communautés juives, musulmanes et roms, ainsi que parmi les migrants, dans l'Union européenne ».

4. La définition de l'antisémitisme

Concernant la définition de l'antisémitisme, Unia souhaite préciser qu'en ce qui concerne l'adoption ou la prise en considération de la définition de travail de l'antisémitisme proposée par l'IHRA, il convient tout d'abord de préciser qu'il y a, en droit belge, une définition légale de faits relevant de l'antisémitisme et que celle-ci est, sur certains aspects, plus étendue que celle de l'IHRA.

En effet sont sanctionnés :

- L'interdiction de l'incitation à la haine, la violence et la discrimination en raison de l'ascendance³. Ce critère de l'ascendance vise essentiellement et prioritairement les personnes juives (travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 1981 et jurisprudence constante) ;
- Le mobile abject lors de « crimes de haine ». Différentes infractions du code pénal comprennent une aggravation de la peine si l'acte est commis en raison de la haine, du mépris ou de l'hostilité à l'égard de la victime en raison de son ascendance. Alors que la définition de l'IHRA ne vise que la « haine », le code pénal cite également le « mépris » et « l'hostilité ». Nous soulignons que dans son rapport d'évaluation

³ 18 autres critères protégés sont repris dans les lois antidiscrimination. On pourrait également mobiliser le critère des convictions religieuses ou philosophiques pour des actes qui viserait des personnes en raison de leurs convictions juives ou des lieux de cultes (synagogues). C'est une forme d'antisémitisme qui peut également être qualifiée de judéophobie. Cela se fait très peu dans la mesure où la protection accordée en raison de l'ascendance couvre également ce type de faits et est antérieure.

des lois antidiscrimination⁴, Unia prône une extension du nombre d'infractions du code pénal pouvant faire l'objet d'une application du mobile abject.

- L'interdiction de la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime nazi durant la seconde guerre mondiale (loi du 23 mars 1995)

Unia analyse de manière individuelle chaque incident d'antisémitisme qui lui parvient en partant de ce cadre légal. La définition de travail proposée par l'IHRA nous sert de guide complémentaire pour analyser certains faits, certains propos, certains dessins... Comme il ne s'agit pas d'une définition légale ou juridiquement contraignante, elle peut s'avérer utile pour qualifier des faits ou des propos qui ne tomberaient pas sous le coup de la loi (il s'agit bien de la loi qui vise à réprimer certains actes inspirés par le racisme) mais qui pourraient cependant être qualifiés d'antisémites dans un sens sociologique, politique, historique, social, ...

Il faut cependant éviter que cette définition soit interprétée comme empêchant toute critique de l'Etat d'Israël et de la politique menée par son gouvernement. Les exemples qui illustrent cette définition peuvent à cet égard être interprétés de manière telle que toute critique de ce type soit ipso facto perçue comme potentiellement problématique en termes d'antisémitisme. Si le risque d'un glissement d'expressions critiques de l'Etat d'Israël et de son gouvernement vers des propos à caractère antisémite ne doit pas être négligé, il ne doit pas non plus être posé comme un postulat de départ.

Dès lors, l'utilisation de la définition de travail de l'IHRA ne peut pas porter atteinte au cadre légal de la liberté d'expression tel que défini dans la Constitution et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Mise à jour du 10 décembre 2018

La promotion de la définition de l'IHRA, tant au niveau international qu'au niveau belge, constitue un défi pour Unia. Comme nous l'indiquons dans notre avis, la Belgique dispose d'une définition légale et juridiquement contraignante de l'antisémitisme et l'application (ou une meilleure application) des dispositions législatives nous paraît être la priorité. Nous nous interrogeons sur la portée de l'adoption d'une définition de travail, non contraignante. S'agit-il d'éclairer et d'orienter la législation actuelle ou s'agit-il de la compléter par des éléments qui ne s'y trouvent pas ? Ou alors s'agit-il de pouvoir qualifier d'antisémites certains actes ou propos, qu'ils tombent ou non sous le coup de la loi et de les enregistrer en vue d'un rapportage ? C'est dans cette deuxième voie qu'Unia s'inscrit comme nous l'avons indiqué dans notre avis. C'est également la voie que les auteurs de la « working definition » avaient à l'esprit comme le précise Michael Whine, un des co-auteurs de la définition, dans ses interventions au niveau international et dans ses articles⁵. Les enregistrements des signalements d'antisémitisme sur lesquels Unia rapporte comportent donc bien les propos et les incidents qui tombent dans le cadre de cette définition.

Cela étant, il ne faut pas cacher que cette définition de l'IHRA (dans son ensemble, avec les exemples qui sont donnés) interroge l'approche et l'analyse dans lesquelles Unia s'est inscrit ces dernières années.

⁴ <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/valuation-de-la-loi-antiracisme-et-de-la-legislation-antidiscrimination-2017>

⁵ Cfr. Applying the Working Definition of Antisemitism – publié par M. Whine in Justice, the journal of the International Association of Jewish Lawyers and Jurists

Régulièrement saisi de signalements, de demandes d'avis, ... relatifs à des propos, des comportements, des dessins, des slogans, des actions qui s'inscrivaient d'une manière ou d'une autre dans le cadre du conflit israélo-palestinien, nous les avons analysés sur base des pièces, des éléments factuels qui étaient disponibles et dans le cadre des législations applicables (essentiellement les lois de 1981 et de 1995). Sans être exhaustif, signalons par exemple la manifestation du 11 janvier 2009 à Bruxelles, la manifestation du 12 juillet 2014 à Anvers, BDS, O'Sekoer et encore récemment l'article de Robrecht Vanderbeeken ...

Nous avons toujours estimé qu'Unia, comme institution publique belge indépendante, n'avait aucun mandat (ni expertise d'ailleurs) pour prendre la moindre attitude sur le conflit israélo-palestinien lui-même, pour ou contre les protagonistes dans quelque camp qu'ils soient. C'est dans cet esprit que nous avons choisi volontairement une position strictement légaliste (estimons-nous que la loi est violée ou non ?), nous abstenant de toute condamnation morale, politique ou médiatique. Nous savons que cette abstention nous est parfois reprochée, mais nous l'assumons, compte tenu d'un contexte particulièrement sensible et polarisé. Nous savons également que cette position prudente et non partisane centrée sur l'antisémitisme légalement punissable est appréciée par d'aucuns.

Dans le cadre des dossiers qui nous sont soumis, nous nous appuyons donc sur les critères protégés prévu dans les législations. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le critère de l'ascendance (juive) permet de qualifier les propos, les actes ou les discriminations dont les juifs peuvent être les victimes. D'autres critères peuvent être mobilisés, la conviction religieuse ou philosophique s'il s'agit de la judéité, non comme ascendance mais bien comme conviction (ex : le dossier relatif à l'abattage rituel). Dans le cas des dossiers en lien avec le conflit israélo-palestinien, le critère de la nationalité est régulièrement mobilisé (ex : campagne BDS). Parfois également, mais c'est plus rare, le critère des convictions politiques. Sur un plan conceptuel, nous allons parler d'antisémitisme lorsqu'il s'agit de l'ascendance (éventuellement dans certains cas lorsqu'il s'agit des convictions religieuses), mais pas lorsqu'on se réfère à la nationalité (israélienne) ou aux convictions politiques (quelles qu'elles soient).

Nous n'assimilons donc pas ipso facto des critiques (parfois virulentes, parfois excessives), des mises en cause de la politique menée par l'Etat d'Israël et ses autorités, les appels au boycott de produits issus des Territoires occupés (ou des institutions perçues comme soutenant cette politique) au critère de l'ascendance (juive). Nous les relient plus au critère de la nationalité (avec éventuellement une discrimination sur base de la nationalité). La distinction entre juif d'une part et israélien d'autre part est donc importante dans le cadre d'une analyse strictement légaliste, même si nous avons conscience que c'est parfois artificiel si on l'appréhende sur un plan historique, politique, médiatique.

La définition de l'IHRA, et singulièrement les exemples qui sont donnés, se réfèrent à de nombreuses reprises (7 exemples sur 11) à Israël et aux Israéliens. Il s'agit pour nos propres pratiques d'un changement de paradigme dont nous voulons mesurer l'ampleur et les conséquences. Jusqu'où cette définition nous impose-t-elle de revenir sur notre position légaliste et sur notre position de retrait par rapport au conflit israélo-palestinien ? Jusqu'où faut-il assumer et défendre que « antisémitisme » = « antisémitisme » (cela dépend évidemment de ce qu'on entend par antisémitisme) et que « israélien » (substantif comme qualificatif) = « juif » ?

Unia doit s'interroger sur ces questions et compte le faire, entamant en interne, en ce compris avec notre conseil d'administration, une réflexion sur le sujet.

5. La cellule de veille

Unia est disposé à contribuer à toute étude qui devrait porter sur une vision claire du phénomène de l'antisémitisme.

En ce qui concerne la proposition de réactiver la cellule de veille de l'antisémitisme, Unia y adhère totalement, puisque de manière commune avec le Consistoire central israélite de Belgique, le FJO et le CCOJB, Unia a interpellé à maintes reprises les ministres de la Justice et de l'Intérieur afin que la cellule de veille relative à la lutte contre l'antisémitisme, qui a fait la preuve de son utilité, soit réactivée. Il va sans dire que celle-ci devra œuvrer en étroite collaboration avec le coordinateur national de la lutte contre l'antisémitisme.

6. Sur le projet de résolution lui-même

Points I et J

Les références légales ne sont plus à jour. Les lois du 20 janvier 2003 et 25 février 2003 ont été remplacées par les lois du 10 mai 2007. Il convient donc au point I d'indiquer « vu la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie telle que modifiée par la loi du 10 mai 2007 » et au point J « vu la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discriminations ».

Après le point J

Insérer une référence à la loi contre le négationnisme « vu la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ».

Point 17

La circulaire des procureurs généraux (COL 13/2013) vise définir une politique des poursuites, à coordonner le travail des différents acteurs (police, parquet, Unia, Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes ...) en vue d'apporter une réponse aux différentes infractions aux législations antidiscrimination en ce compris les dispositions relatives à l'antisémitisme et au négationnisme. Si la mise en œuvre de cette circulaire peut encore être améliorée⁶, nous ne voyons pas la plus-value d'une nouvelle circulaire plus spécifique. L'objet de la COL 13/2013 visait notamment à remplacer les circulaires spécifiques antérieures (racisme, homophobie, ...)

⁶ Voir notre rapport d'évaluation des lois antidiscrimination : <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/valuation-de-la-loi-antiracisme-et-de-la-legislation-antidiscrimination-2017>

Point 19

La lutte contre la haine sur internet et les réseaux sociaux se mène au niveau européen et ne peut se limiter aux opérateurs belges compte tenu du caractère transnational de l'internet. Sous pression de la Commission européenne, un code de conduite a été adopté par les grands acteurs de l'internet (Facebook, Twitter, YouTube, ...) et fait l'objet d'un monitoring régulier. Il s'agit non seulement de lutter contre le racisme, l'antisémitisme et le négationnisme, mais aussi contre toute autre forme de haine telle que l'homophobie, l'islamophobie, le sexisme, ...

Au niveau des opérateurs belges (Proximus, Telenet, ...), des collaborations/protocoles existent déjà avec la police. Il ne faut pas non plus se limiter aux opérateurs, mais également engager/poursuivre un dialogue et prendre des engagements avec les médias (presse écrite et audio-visuelle) qui offrent des espaces d'expression sur leurs forums de discussion.

Enfin, Unia tient à rappeler que dans le cadre de son évaluation des lois antidiscrimination⁷, il est préconisé que « le législateur devrait examiner la nécessité de prévoir une aggravation de la peine, concernant les messages de haine, pour certaines (catégories de) personnes ». Unia songe notamment aux messages de haine qui peuvent émaner de personnes 'influentes' qui exercent une fonction d'autorité et/ou une fonction d'exemple (comme du personnel enseignant ou éducatif ou des agents de police). Pour la société, l'impact de telles réactions est beaucoup plus large et plus profond

⁷ <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/valuation-de-la-loi-antiracisme-et-de-la-legislation-antidiscrimination-2017>