



Antisémitisme en Belgique

Rapport 2024

Analyse et
recommandations
d'Unia

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Table des matières | 2 |
| 1 Introduction..... | 4 |
| 2 Note antérieure concernant l'antisémitisme et la définition de l'IHRA | 5 |
| 3 Différentes définitions de l'antisémitisme | 5 |
| 3.1 <i>Cadre légal.....</i> | 5 |
| 3.2 <i>Définitions non juridiques (de travail)</i> | 6 |
| 3.2.1 <i>Définition de l'IHRA</i> | 6 |
| 3.2.2 <i>La Déclaration de Jérusalem sur l'antisémitisme</i> | 8 |
| 3.2.3 <i>Le Document Nexus (The Nexus Document).....</i> | 9 |
| 3.2.4 <i>Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI</i> | 10 |
| 3.3 <i>L'utilisation des différentes définitions.....</i> | 10 |
| 3.4 <i>Perspectives complémentaires</i> | 12 |
| 4 Analyse des dossiers | 12 |
| 4.1 <i>Traitement des signalements et des dossiers</i> | 13 |
| 4.2 <i>Mandat d'Unia.....</i> | 14 |
| 4.3 <i>Chiffres d'Unia</i> | 14 |
| 4.4 <i>Analyse des dossiers 2018-2022</i> | 18 |
| 4.4.1 <i>2018</i> | 19 |
| 4.4.2 <i>2019</i> | 20 |
| 4.4.3 <i>2020</i> | 21 |
| 4.4.4 <i>2021</i> | 21 |
| 4.4.5 <i>2022</i> | 21 |
| 4.4.6 <i>Conclusion générale.....</i> | 21 |
| 4.5 <i>Condamnations pour délits antisémites</i> | 22 |
| 5 Conclusions et recommandations | 23 |
| 5.1 <i>Investir durablement dans le nouveau mécanisme interfédéral de coordination de la lutte contre l'antisémitisme.....</i> | 24 |
| 5.2 <i>Améliorer l'enregistrement et le rapportage au niveau des services de police et du ministère public.....</i> | 25 |
| 5.3 <i>Intégrer l'antisémitisme dans les plans d'action contre le racisme.....</i> | 26 |
| 5.4 <i>Approfondir les recherches sur l'antisémitisme en Belgique</i> | 27 |
| 5.5 <i>Améliorer la connaissance sur l'antisémitisme et la Shoah.....</i> | 27 |
| 5.6 <i>Introduire une clause générale relative à des circonstances aggravantes en cas de motif discriminatoire/motif de haine.....</i> | 28 |
| 5.7 <i>Disposition croissante à signaler les faits</i> | 29 |
| 5.8 <i>Améliorer l'application de la circulaire COL13/2013</i> | 29 |
| 5.9 <i>Investir dans des mesures alternatives.....</i> | 30 |
| 5.10 <i>Accorder une attention suffisante à la spécificité du statut de victime de délits de haine (antisémite)</i> | 31 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | En synthèse..... | 31 |
| 7 | Annexes..... | 33 |
| 7.1 | <i>Définition de l'antisémitisme de l'IHRA.....</i> | 33 |
| 7.2 | <i>La Déclaration de Jérusalem.....</i> | 34 |
| 7.3 | <i>The Nexus Document.....</i> | 36 |

1 Introduction

En juin 2018, Unia a été auditionné par le Sénat dans le cadre d'une proposition de résolution relative à la lutte contre l'antisémitisme.¹ Unia a publié un avis à cette occasion.² En 2021, Unia a publié une note relative à l'antisémitisme et à la définition de l'IHRA. Le temps ne s'est pas arrêté dans l'intervalle. Les rapports de recherche ainsi que les signalements adressés à Unia et à d'autres acteurs, aux organisations juives et à la police indiquent que toutes sortes de messages de haine et délits de haine antisémites, notamment sur les réseaux sociaux, demeurent une triste réalité et que la lutte contre l'antisémitisme doit s'intensifier.³ Cette tendance s'est à nouveau manifestée au cours de la période qui a suivi les événements tragiques survenus en Israël, à Gaza et dans l'ensemble de la région. Unia a constaté une nette recrudescence des discours et délits de haine, principalement de nature antisémite. L'analyse de ce rapport étant en grande partie terminée, nous avons jugé nécessaire de fournir une analyse supplémentaire. Nous renvoyons dès lors à notre contribution annexe, pour une analyse des signalements récents [accessible sur notre site internet](#).⁴

Unia salue toutes les initiatives qui contribuent à améliorer la lutte contre la discrimination, les messages de haine et les délits de haine à l'encontre des personnes d'origine juive. Ainsi, le Mécanisme de coordination national de lutte contre l'antisémitisme, successeur de la Cellule de veille antisémitisme, a été présenté en novembre 2022 et est appelé à jouer un rôle important dans la coordination et le suivi de la politique belge en matière d'antisémitisme. La Déclaration de Jérusalem et le document Nexus ont également été proposés à titre d'alternative ou de complément à la définition de l'antisémitisme de l'IHRA (*International Holocaust Remembrance Alliance*). L'ECRI, la Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance du Conseil de l'Europe, a également publié une version révisée de sa recommandation de politique générale n°9 sur l'antisémitisme. Du reste, la Commission européenne a également publié un manuel relatif à l'utilisation de la définition opérationnelle de l'IHRA.

Comme toujours, le cadre juridique continue de former la base du travail d'Unia dans le traitement des dossiers. Ces nouvelles définitions méritent néanmoins de bénéficier de l'attention voulue. Nous avons dès lors constaté l'importance d'une suite à la note de 2021. Dans le présent rapport, nous revenons d'abord succinctement sur l'analyse de 2021, puis nous passons en revue les différentes définitions des faits antisémites (qu'il s'agisse de définitions juridiques ou de définitions de travail alternatives) et leur utilisation dans la pratique. Nous exposons ci-après notre traitement des dossiers : nos méthodes de travail, notre mandat et nos chiffres. Comme précédemment, nous avons procédé à une analyse de nos dossiers visant à déterminer dans quelle mesure l'utilisation des définitions de travail conduirait à un rapportage différent. Nous proposons également un aperçu de la jurisprudence récente en matière de délits antisémites.

Toutefois, des améliorations peuvent encore être apportées pour mieux lutter contre l'antisémitisme. C'est pourquoi nous aboutissons enfin à une partie importante dans laquelle nous formulons une série de

¹ Résolution adoptée le 14 décembre 2018 - [6-437-5.indd \(senate.be\)](#)

² Avis 215 du 16 juillet 2018 - [Avis antisémitisme 181210 \(unia.be\)](#)

³ Voir la recherche, entre autres [The rise of antisemitism online during the pandemic - Office des Publications de l'UE \(europa.eu\)](#)

⁴ [Antisémitisme en Belgique, rapport 2024 – Annexe spéciale : Focus sur les signalements du 7 octobre au 7 décembre 2023](#).

conclusions et, surtout, de recommandations pouvant contribuer à une meilleure efficacité de la lutte contre l'antisémitisme.

Unia tient à souligner une limite intrinsèque au présent rapport. Il ne prétend pas offrir un panorama exhaustif de l'antisémitisme en Belgique. Il se base pour l'essentiel sur les signalements, les dossiers traités par Unia.⁵

2 Note antérieure concernant l'antisémitisme et la définition de l'IHRA

En 2021, Unia a publié une note relative à la définition de l'IHRA. Cette note est accessible [ici](#).

Dans ce document, nous parvenons à la conclusion suivante :

*« La Belgique dispose d'une législation pénale sur les actes d'antisémitisme (définition légale des actes antisémites) plus avancée à certains égards que celle de ses pays voisins (critère « d'origine ⁶», délit de diffusion et d'association, intention spéciale requise, etc.). Dans d'autres domaines, la Belgique peut encore s'inspirer des législations de ses pays voisins (augmentation du nombre de crimes haineux, criminalisation des insignes nazis, etc.). Ainsi, la Belgique dispose déjà de nombreux moyens juridiques pour lutter contre l'antisémitisme. À cet égard, la priorité est l'**application effective de ces dispositions juridiques**. La définition de l'IHRA ne vise pas non plus à modifier fondamentalement ces différences, en ce qu'elle n'est pas contraignante et n'est pas destinée à être incorporée ou transposée dans le droit pénal.*

*Après une analyse approfondie des dossiers, il apparaît que l'**application de la définition de l'IHRA aurait peu d'impact sur l'analyse des dossiers d'Unia en 2018**. Seuls 3 des 79 dossiers (soit 3,8 %) devraient être requalifiés sans modifier pour autant l'analyse juridique.*

***La définition de l'IHRA permet donc un rapportage plus précis tout en rappelant qu'Unia rapporte depuis de nombreuses années sur l'antisémitisme en reprenant dans ses données les cas qui ne constituent pas nécessairement une infraction à la législation.** »*

3 Différentes définitions de l'antisémitisme

3.1 Cadre légal

En droit pénal belge, il existe une définition légale des infractions antisémites qui est, à certains égards, plus large que la définition de l'IHRA (entre autres). Le droit pénal belge reprend donc :

- L'interdiction de l'incitation à la haine, la violence et à la discrimination en raison de l'ascendance. Le critère de l'ascendance vise principalement les personnes juives.⁷

⁵ Pour avoir une vue globale des différents rapports existants relatant de l'antisémitisme, voir notamment la [Fiche de rapport national belge du projet NOA \(CEJI\)](#), la [deuxième enquête de la FRA sur les expériences et les perceptions de l'antisémitisme](#) ou encore l'étude réalisée par Joël KOTEK au sujet de l'antisémitisme.

⁶ Il s'agit en fait du critère de l'ascendance.

⁷ Voir les travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 1981 et la jurisprudence constante.

- Le motif de la haine dans les « crimes et délits de haine ». Différentes infractions du Code pénal belge prévoient une aggravation de la peine si le délit est commis en raison de la haine, du mépris ou de l'hostilité à l'égard de la victime en raison de son ascendance. Depuis la mise en place d'une nouvelle loi fin 2022, le juge doit, pour tous les autres délits, prendre en compte l'existence d'un tel motif dans la détermination de la peine, sans pouvoir dépasser la peine maximale.⁸
- L'interdiction de nier, de minimiser grossièrement, de tenter de justifier ou d'approuver le génocide commis par le régime nazi allemand pendant la Seconde Guerre mondiale (loi du 23 mars 1995).

Outre ce cadre pénal, la loi antiracisme (ainsi que de nombreuses autres législations)⁹ comporte des dispositions réprimant diverses formes de discrimination en vertu du droit civil. Cette réglementation prévoit systématiquement l'ascendance comme caractéristique protégée.

La loi antiracisme inclut donc le critère de l'ascendance. Dans la pratique, il s'agit principalement de l'ascendance juive.¹⁰ La loi fédérale antidiscrimination prévoit également de nombreux autres critères protégés. Le critère de la « conviction religieuse ou philosophique » pourrait également être utilisé pour les actes ciblant des personnes en raison de leurs convictions religieuses juives ou leurs lieux de culte (synagogues). Il s'agit d'une forme d'antisémitisme qui peut également être décrite comme étant de la judéophobie. Suite à l'adoption des lois du 6 décembre 2022 et du 28 juin 2023, la discrimination fondée sur une caractéristique perçue et la discrimination par association ont été légalement reconnues.

Unia analyse chaque incident d'antisémitisme qui lui est signalé individuellement, et ce sur la base de ce cadre légal. Compte tenu de l'ampleur de l'antisémitisme en ligne, il est important de relever que ce cadre légal s'applique tant en ligne que hors ligne.

3.2 Définitions non juridiques (de travail)

Après l'introduction de la définition de l'IHRA en 2016, plusieurs autres initiatives ont suivi en vue de définir le phénomène de l'antisémitisme de manière non juridique.¹¹ Dans cette partie, nous nous attachons à expliquer les définitions non juridiques (opérationnelles) les plus courantes.

3.2.1 Définition de l'IHRA

[La définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA | Drupal \(holocaustremembrance.com\)](https://www.holocaustremembrance.com/learn/definition-of-antisemitism)

Comme indiqué ci-dessus, Unia a publié une note relative à la définition de l'antisémitisme de l'IHRA en 2021. Pour un examen plus détaillé de cette définition et de son emploi, nous vous invitons à vous reporter à cette [publication](#).

La définition est la suivante :

« L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs, pouvant s'exprimer par de la haine à leur égard. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme sont dirigées contre des individus juifs ou

⁸ Loi du 6 décembre 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme, IIBis.

⁹ Entre autres les décrets et ordonnances des Communautés et des Régions.

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1979, n° 214/9, 22.

¹¹ [The Debate Link: A New Challenger Approaches!: Evaluating the Jerusalem Declaration on Antisemitism \(dsadevil.blogspot.com\)](https://www.dsadevil.blogspot.com)

non juifs et/ou leurs biens, contre les institutions de la communauté juive et contre les institutions religieuses juives. » (voir l'annexe 6.1 pour la définition, l'explication et les exemples).

Diverses autres initiatives ont été prises concernant cette définition depuis la publication de la note de 2021. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer les documents suivants :

- *Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*¹²;
- La Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive de la Commission européenne¹³ ;
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme du 4 mars 2022¹⁴ ;
- Divers pays ont également agi en vue d'adopter la définition de l'IHRA.

Comme déjà indiqué dans notre rapport antérieur, cette définition a ses partisans et ses détracteurs et c'est encore et toujours le cas, y compris en ce qui concerne les initiatives susmentionnées. Unia est d'avis que les circonstances entourant cette controverse persistent et que les positions des deux côtés ne se sont pas rapprochées de manière significative. Nous formulions précédemment ce constat comme suit :

« D'une part, il y a ceux qui promeuvent cette définition de manière active auprès des États, des organisations internationales, des institutions, des associations... en vue de son adoption la plus large possible. Ils y voient une plus-value en ce qu'il s'agit d'une définition, établie par des experts internationaux, qui se voudrait commune à tous les États (nécessaire pour un monitoring international de l'antisémitisme) et qui permettrait de prendre en compte ce qu'ils appellent le nouvel antisémitisme lié à un certain antisionisme.

Les partisans de la définition de l'IHRA estiment qu'elle permet de faire la part des choses entre la critique légitime de l'État israélien et de la politique menée par ses dirigeants et le caractère insidieux d'une telle critique qui masquerait en fait un antisémitisme qui ne dit pas son nom (c'est-à-dire pointer Israël du doigt en exigeant son adhésion à des normes qui ne sont pas exigées des autres États, la diabolisation d'Israël et de nier son droit d'exister en tant qu'État juif). Par exemple, le fait de pointer du doigt Israël, d'imposer certaines normes qui ne sont pas exigées des autres États, de diaboliser Israël et d'ignorer son droit d'exister en tant qu'État juif. Ils soulignent en général également le caractère non contraignant de la définition, c'est-à-dire qu'elle n'est pas conçue pour être transposée dans la législation européenne ou nationale, mais qu'elle est destinée à servir de guide pour la police, les autorités, les militants des droits humains, etc.

D'autre part, il y a ceux qui critiquent cette définition en ce que la définition elle-même serait assez vide de sens (et ne constituerait donc pas un instrument précis et efficace permettant aux autorités de rendre compte et de combattre l'antisémitisme), les exemples donnés seraient problématiques car israélo-centrés (7 exemples sur les 11 se réfèrent à Israël) et ils empêcheraient de critiquer l'État d'Israël et la politique menée par ses autorités au risque d'être taxés d'antisémites (restriction illégale de la liberté d'expression). Ils y voient un instrument pour freiner la solidarité avec la cause palestinienne et notamment la campagne BDS. Ils craignent que cette définition de travail non contraignante et son approbation vont tout de même pouvoir avoir, in fine, des conséquences juridiques ("soft law"). Ils craignent que toute forme d'antisionisme soit taxée d'antisémitisme alors qu'il existe différentes formes d'antisionisme, en ce compris un antisionisme juif.

¹² [Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism - Office des Publications de l'UE \(europa.eu\)](#)

¹³ [Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme \(europa.eu\)](#)

¹⁴ [Le Conseil adopte des conclusions sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme - Consilium \(europa.eu\)](#)

La définition serait une arme supplémentaire pour les dénoncer comme antisémites. Ainsi, la définition n'offrirait pas de protection aux Juifs en général, mais serait utilisée pour faire taire les "mauvais" Juifs. Enfin, l'intégration de la définition dans la législation pourrait amener d'autres groupes de population et d'autres peuples à réclamer la même chose. Les Palestiniens pourraient alors faire valoir que le refus ou la négation de leur droit à l'autodétermination et de leur droit à un État palestinien sont des expressions « d'anti-palestinianisme » et dénoncer ceux qui, par exemple, rejettent la solution de deux États.

Les positions sont à ce point polarisées dans les deux camps qu'il est difficile de trouver une parole, une réflexion, un écrit qui puissent dépasser cette dichotomie et qui ne soient pas perçus comme étant de l'un ou de l'autre camp. Pour certains, le simple fait de constater que cette définition fait l'objet de critiques ou de contestations est suspect alors que certains partisans de cette définition n'ont aucune difficulté à reconnaître cette problématique. »

Parallèlement, il nous faut souligner un problème intrinsèque à la définition de l'IHRA. L'IHRA étant un organisme intergouvernemental et non une organisation internationale, aucun organe au sein de l'IHRA n'est investi de l'autorité de fournir une interprétation officielle et autorisée de la définition. Il en résulte que chacune et chacun donne sa propre interprétation dans des situations concrètes, ce qui ouvre la voie à des interprétations différentes, voire contradictoires, de la définition.

Ainsi, par exemple, l'affirmation selon laquelle la politique menée par l'État israélien est une forme d'apartheid est considérée par certains comme étant, en elle-même, en infraction au regard de la définition de l'IHRA et donc nécessairement antisémite. Alors que pour d'autres c'est un sujet qui peut être débattu entre ceux qui contestent juridiquement cette allégation et ceux qui la défendent.

Ce sont ces discussions qui ont motivé la rédaction de définitions alternatives ou complémentaires (voir plus avant).

Il reste important de souligner que la définition est un instrument d'accompagnement utile dans l'enseignement et de la formation, entre autres, et qu'elle peut être utilisée comme composante de la formation, de l'information et de la sensibilisation. Il est toutefois important de veiller aux limites de cet instrument de travail non juridique et de ne pas l'utiliser à d'autres fins qui se prêtent à une approche juridique, voire répressive. En effet, cette définition n'a pas fait l'objet d'une procédure législative et ne peut donc pas se voir attribuer une portée juridique. Pour en savoir plus concernant l'utilisation des définitions opérationnelles, reportez-vous à la partie 3.3.

3.2.2 La Déclaration de Jérusalem sur l'antisémitisme

[La Déclaration de Jérusalem sur l'Antisémitisme | JDA](#) (uniquement en anglais)

En 2021, un groupe d'universitaires a lancé la Déclaration de Jérusalem sur l'Antisémitisme (*Jerusalem Declaration on Antisemitism*, JDA). Cette déclaration précise explicitement dans son préambule que cette définition est une réponse et une alternative à la définition de l'IHRA et qu'elle peut être utilisée comme outil d'interprétation de la définition de l'IHRA.

La définition proprement dite est libellée comme suit (version française officielle) :

« On appelle antisémitisme la discrimination, les préjugés, l'hostilité ou la violence envers les Juifs, en tant que Juifs (ou contre les institutions juives, en tant qu'elles sont juives). »

Cette définition est également assortie d'une série de lignes directrices (voir l'annexe 6.2) à utiliser pour mieux la comprendre et la circonscrire. Certaines des lignes directrices (5) sont de nature générale mais

les dix autres traitent d'Israël et de la Palestine ainsi que de ce qui peut être considéré comme antisémite et non antisémite dans ce contexte.

Cette définition a pour objectif d'utiliser des concepts plus clairs que celle de l'IHRA (et que la définition de Nexus aussi : voir ci-après) et est plus proche du cadre légal belge, lequel inclut les notions de discrimination, de haine et de violence (à l'exclusion de la notion de « préjugé »). Les auteurs de cette définition soutiennent aussi explicitement que, sans nier sa spécificité, la lutte contre l'antisémitisme est inextricablement liée à la lutte plus large contre la discrimination raciale et les autres formes de discrimination. Cette approche rejoint la législation antiraciste et antidiscrimination belge, dans laquelle de nombreux critères protégés le sont de manière égale.

En outre, il s'agit là d'une tentative de distinguer plus clairement l'antisémitisme des critiques concernant le conflit israélo-palestinien à l'aide des 15 lignes directrices. Parallèlement, l'initiative présente l'inconvénient que cette définition se concentre très fortement sur le conflit au Moyen-Orient, alors qu'il existe diverses formes d'antisémitisme et que de nombreux faits antisémites n'ont pas de lien direct avec ce conflit. Il est, du reste, précisé que cette définition est une réponse à la définition de l'IHRA ou un outil permettant d'interpréter la définition de l'IHRA, de sorte qu'elle y reste liée d'une manière déterminée.

Le préambule mentionne explicitement et sans équivoque que la Déclaration de Jérusalem n'est pas juridiquement contraignante mais qu'elle peut être utile pour surveiller et combattre l'antisémitisme, ainsi qu'à des fins éducatives. Ces limites à la définition sont ainsi fixées veulents éviter le risque de discussions quant à son utilisation.

Enfin, le préambule précise explicitement une nouvelle fois que l'un des objectifs de cette définition est de faire la clarté sur les opinions et actions légitimes concernant la question Israël-Palestine et de protéger un espace de débat ouvert. Comme l'a dit Unia à plusieurs reprises, il est important de garantir la liberté d'expression et d'autoriser un débat légitime. Conformément à l'article 10 de la CEDH et à l'article 19 de la Constitution, seules les restrictions et conditions prévues par la loi peuvent limiter ce droit fondamental.

3.2.3 Le Document Nexus (*The Nexus Document*)

(uniquement en anglais)

En 2020, un autre groupe d'universitaires a proposé une nouvelle définition de l'antisémitisme par le biais du Document Nexus.

Cette définition est libellée comme suit (traduction propre) :

« L'antisémitisme est constitué de croyances, d'attitudes, d'actions ou de conditions systémiques antijuives. Il inclut les croyances et les sentiments négatifs à l'égard des Juifs, les comportements hostiles dirigés contre les Juifs (en raison du fait qu'ils sont juifs), et les conditions qui discriminent les Juifs et entravent de manière significative leur capacité à participer sur un pied d'égalité à la vie politique, religieuse, culturelle, économique ou sociale.

Étant l'incarnation de l'organisation et de l'action collectives juives, Israël est un aimant et une cible pour les comportements antisémites. Il est donc important pour les Juifs et leurs alliés de comprendre ce qui est antisémite et ce qui ne l'est pas en relation avec Israël.

Cette définition comprend également une liste d'exemples qui peuvent être considérés à la fois comme antisémites et comme non antisémites.

La définition a, à l'instar de celle de l'IHRA, semble moins précise en raison de l'utilisation de termes tels que « *croyances, comportements, actions ou conditions systémiques, sentiments* ». Cela limite l'utilisation en pratique et augmente le risque de discussions liées à des interprétations divergentes.

En outre, certaines expressions (punissables) ne sont pas reprises dans le Document Nexus ou dans la liste des exemples, comme la négation de la Shoah et les comparaisons avec les nazis, alors qu'elles le sont dans les autres définitions.

Comme dans la JDA, l'accent est clairement mis sur le conflit israélo-palestinien. Cette définition a même précisément été élaborée pour disséquer et préciser le *nexus* (lien) entre ce conflit et la problématique de l'antisémitisme. La même observation que pour la JDA est donc à prendre en compte ici (voir plus haut).

3.2.4 Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI

[Recommandation de politique générale n° 9 révisée de l'ECRI \(coe.int\)](#)

Le 1^{er} juillet 2021, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a publié une version révisée de la Recommandation de politique générale n°9 sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme.

Cette recommandation contient de très nombreux éléments importants pour la lutte contre l'antisémitisme et se veut très équilibrée. Elle prête attention au contexte et aux antécédents, aux différentes formes (contemporaines) d'antisémitisme et formule des recommandations en matière de politique, de prévention, de protection et de mise en œuvre de la loi.

L'exposé du contexte général aide à mieux comprendre et situer les différentes formes d'antisémitisme. Bien que ce document ne propose pas de définition de l'antisémitisme, il comporte de nombreuses recommandations susceptibles de contribuer à une lutte plus efficace contre l'antisémitisme. Le document comprend ainsi non moins de 52 recommandations couvrant toutes sortes de domaines, lesquelles sont de nature tant générale que spécifique et concrète. Ces recommandations s'adressent aux autorités des 46 États membres du Conseil de l'Europe, dont les politiques en matière d'antisémitisme peuvent fortement varier. Le grand nombre de recommandations a pour effet que ce document contient des éléments intéressants pour chaque État membre dans son contexte spécifique, lesquelles peuvent être mises en œuvre là où le besoin s'en fait sentir.

En ce qui concerne les définitions opérationnelles, l'ECRI réitère sa position selon laquelle la définition de l'IHRA peut être utilisée comme un outil non juridique pour comprendre et identifier les expressions d'antisémitisme, en ce compris les formes contemporaines. Il est également une nouvelle fois renvoyé à sa position antérieure concernant la définition de 2020.¹⁵

Du reste, il est intéressant de souligner le caractère unique de l'ECRI, qui est un organe de monitoring établi dans le cadre du Conseil de l'Europe. En tant que telle, cette Commission a le mandat et l'autorité pour formuler des recommandations à tous les États membres du Conseil de l'Europe.

3.3 L'utilisation des différentes définitions

Comme Unia l'a déjà écrit précédemment, les définitions de travail/opérationnelles ou non juridiques peuvent venir compléter le cadre défini par la loi. Les définitions citées visent toutes à décrire plus

¹⁵ [Avis de l'ECRI sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA](#)

précisément la problématique de l'antisémitisme, pour permettre une prévention et une lutte optimales en la matière. Même si cela paraît évident, il est essentiel de n'autoriser que les définitions juridiques à avoir des effets juridiques et de laisser les définitions non juridiques ou opérationnelles/de travail jouer le rôle qui est le leur, important mais clairement délimité.

Dans le traitement des dossiers, Unia analyse individuellement chaque incident d'antisémitisme qui lui est signalé, en partant du cadre légal (concernant le traitement des dossiers, voir la partie 4). En effet, conformément à l'accord de coopération du 12 juin 2013, Unia assiste toute personne demandant des conseils ou des informations. La législation est, entre autres, le cadre régissant la dispensation de conseil et d'information au sujet des les moyens que chacune et chacun peut utiliser. De fait, les définitions opérationnelles n'ont aucun lien avec des droits et des obligations. Dans une éventuelle décision d'agir en justice, c'est bien entendu aussi et uniquement la violation éventuelle de la législation antidiscrimination, antiracisme et antinégationnisme qui entre en ligne de compte. En fin de compte, seul le juge peut statuer définitivement et va juger s'il y a eu une infraction au regard de ce cadre légal. Nous reviendrons sur le traitement des dossiers dans la partie 4.

Comme l'écrivait Unia dans son premier rapport, la définition de l'IHRA peut être utilisée pour certaines formes de rapportage et de sensibilisation visant à décrire le phénomène de l'antisémitisme. C'est en principe aussi ce que vise la définition de l'antisémitisme de l'IHRA, et les définitions de Nexus et de Jérusalem l'indiquent également de manière explicite. Par-delà le contexte juridique, il peut s'avérer nécessaire de situer l'antisémitisme dans un contexte sociologique, psychologique, anthropologique, économique ou socio-historique plus large pour mieux le comprendre, le prévenir et le dénoncer. Unia considère donc que la Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI est un outil précieux sur ce point.

De l'importance d'un système d'enregistrement de l'antisémitisme

Le système d'enregistrement et de signalement des délits de discrimination et de haine est actuellement en cours de révision par la police et le parquet. Comme le soulignent à juste titre le rapport d'évaluation de la législation antidiscrimination et antiracisme¹⁶ ainsi qu'un rapport du CEJI (*A Jewish Contribution to an Inclusive Europe*¹⁷), la manière dont l'antisémitisme est actuellement officiellement rapporté est très lacunaire. Contrairement à ce qui est parfois suggéré¹⁸, l'utilisation de définitions non légales n'est pas opportune ici car tant les statistiques de la police que celles du parquet se rapportent toutes deux à des faits pénaux. Il nous semble indiqué d'établir un lien clair avec le cadre légal et, en tant que police et parquet, de ne rapporter que les infractions antisémites au regard de ce cadre légal (voir ci-dessus), et de ne pas encore ajouter une définition susceptible de créer davantage de confusion. Il appartient à la police et au parquet de partir du cadre légal et de s'en servir comme base pour l'enquête et les poursuites éventuelles. Un juge ne peut du reste bien évidemment apprécier des situations qu'au regard de ce cadre.

Toutes les définitions, juridiques ou non, ont en commun de maintenir à l'esprit des valeurs démocratiques telles que l'importance de la liberté d'expression. Unia accorde une grande importance à la liberté d'expression. Celle-ci s'applique non seulement aux informations ou idées accueillies favorablement ou considérées comme innocentes ou sans grande importance, mais aussi à celles qui choquent, inquiètent ou blessent l'État ou une partie de la population.¹⁹ La liberté d'expression étant un des piliers de notre

¹⁶ [Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination - Rapport.pdf \(belgium.be\)](#)

¹⁷ [Fiche de rapport nationale NOA | CEJI](#)

¹⁸ Voir, entre autres, le point 3.1 du manuel Handbook on the practical use of the IHRA working definition of antisemitism.

¹⁹ C. Const. 157/2004, 6 octobre 2004, B.44 ; voir aussi Cour européenne des droits de l'Homme, 7 décembre 1976, Handyside c. Royaume-Uni, § 49, 23 septembre 1998, Lehideux et Isorni c. France, § 55, et 28 ; septembre 1999, Öztürk c. Turquie, § 64 ; CEDH Vejdeland c. Suède, 9 février 2012.

société démocratique, les exceptions à cette liberté doivent être interprétées de manière stricte.²⁰ Compte tenu de l'impact de l'approche pénale, il est crucial de veiller à ce que l'expression soit protégée de manière optimale et à ce que, comme toujours en droit pénal, les dispositions doivent être d'interprétation stricte. L'utilisation de définitions floues et d'interprétations divergentes dans un contexte de justice pénale peut contribuer à « paralyser » cette liberté.

Si Unia insiste sur la distinction entre les définitions juridiques et non juridiques, c'est notamment parce que les définitions juridiques ont fait l'objet d'une procédure législative, bénéficient de la légitimité démocratique qui y est associée²¹ ainsi que d'une possible évaluation à l'aune de la Constitution et des conventions internationales par la Cour constitutionnelle. De plus la procédure pénale offre des garanties supplémentaires telles que l'évaluation par un juge indépendant, la présomption d'innocence, les possibilités d'appel, l'interprétation stricte du droit pénal, etc.

3.4 Perspectives complémentaires

Unia souhaite souligner que la différence entre une définition légale (et donc assortie de sanctions civiles ou pénales) de certains actes ou comportements discriminatoires et une définition sociologique, psychologique, anthropologique, économique ou socio-historique plus large n'est pas spécifique à l'antisémitisme.

La législation antidiscrimination ou antiracisme et antidiscrimination raciale vise **certaines formes de discrimination**²² ou **certaines actes motivés par le racisme ou la xénophobie**²³ (nous surlignons). En adoptant cette législation, le législateur avait bien conscience du fait que la loi ne peut pas couvrir tous les phénomènes liés à la discrimination, au racisme ou à d'autres formes d'intolérance.

En d'autres termes, même si certains actes ou comportements peuvent être classés comme antisémites, notamment au vu des différentes définitions fournies ci-dessus, ils ne tombent pas nécessairement sous le coup de la loi. De même, il peut y avoir des comportements et des actes susceptibles d'être considérés comme racistes, homophobes, validistes, discriminatoires en fonction de l'âge, romaphobes, etc. d'un point de vue sociologique, psychologique, anthropologique, économique ou socio-historique, sans qu'ils ne soient nécessairement punissables ou punis en vertu de la loi.

Comprendre, prévenir et dénoncer un phénomène est une chose. Le poursuivre par la voie de procédures judiciaires n'est qu'un des moyens disponibles pour le combattre (voir aussi plus avant concernant le traitement des dossiers, en partie 4).

4 Analyse des dossiers

Une des principales missions d'Unia consiste à traiter les signalements et les dossiers et d'aider les victimes de discriminations, de messages de haine et de délits de haine. Nous exposons succinctement notre

²⁰ C. Const. 157/2004, 6 octobre 2004, B.73.

²¹ À ce sujet, voir également R. GOULD, Legal Form and Legal Legitimacy: The IHRA Definition of Antisemitism as a Case Study in Censored Speech, Law Culture and the Humanities, à paraître, 18, 2018.

²² Voir la loi du 10 mai 2007.

²³ Voir la loi du 30 juillet 1981.

approche et abordons le mandat d'Unia. Nous traitons ensuite les données chiffrées enregistrées au cours des dernières années (2018-2022).

Nonobstant le fait qu'Unia se base sur sa mission légale émanant du cadre légal, il est utile d'également analyser nos dossiers, notre rapportage et la mesure dans laquelle l'utilisation des définitions alternatives (définition opérationnelle de l'IHRA, document Nexus, déclaration de Jérusalem) feraient une différence dans ce rapportage en matière d'antisémitisme. Il convient bien entendu, sur ce point, de garder à l'esprit les observations susmentionnées.

Enfin, nous proposons un aperçu de l'ensemble de la jurisprudence récente (2018-2022) en matière d'infractions antisémites pour lesquelles Unia s'est porté partie civile.

4.1 Traitement des signalements et des dossiers

Unia analyse chaque signalement qui lui parvient. D'abord et avant tout, nous déterminons si Unia est compétent pour traiter le signalement. Si ce n'est pas le cas, nous réorientons les auteurs du signalement vers l'organisation spécialisée adéquate. Lorsqu'un signalement en matière de discrimination, de messages de haine ou de délits de haine est effectué, nous rassemblons toutes les informations nécessaires avec l'auteur du signalement en vue du traitement éventuel du dossier. Nous passons en revue les attentes spécifiques et fournissons des explications relatives aux étapes ultérieures possibles. Si quelqu'un a été victime de faits de nature pénale, nous lui recommandons assurément d'également porter plainte à la police. Un signalement à Unia ne remplace en aucun cas une plainte à la police ou au parquet.

Unia peut également s'autosaisir d'un cas sans signalement individuel, s'il apparaît qu'une situation, en général médiatisée, peut laisser présumer qu'il y a discrimination, discours ou délit de haine. S'il existe une ou plusieurs victimes individuelles, nous essayons de prendre contact avec elle, mais Unia traite également de dossiers dans lequel il n'y a pas de victime identifiée ou identifiable.

Dès lors qu'Unia ouvre un dossier, nous commençons à analyser le signalement plus en détail. Nous donnons ensuite des conseils concernant la situation pour laquelle on nous a contactés. Si nous présumons qu'il s'agit effectivement de discrimination ou d'un délit de haine au regard de la loi, nous suggérons différentes options.

Dans les cas de discrimination, Unia privilégie la négociation ou la conciliation pour ce type de résolution de conflit. Ce n'est que très exceptionnellement (dans environ 1 % des dossiers) que nous agissons en justice. Lorsque les faits sont exceptionnellement graves (délits de haine, par exemple), que le dialogue s'avère impossible, Unia peut intenter une action en justice. Cela ne se produit qu'exceptionnellement et jamais sans le consentement de la victime.

Unia peut donc agir en justice ou se joindre à une procédure (civile et/ou pénale). Pour les dossiers d'infractions antisémites, cela est arrivé à une quinzaine de reprises au cours des dernières années (voir le point 4.3). Nous pouvons également conseiller dans le cadre de procédures judiciaires sans y être partie.

Les autres possibilités dépendent de la situation et des attentes de l'auteur du signalement, qui n'est d'ailleurs pas nécessairement une victime. Parfois, nous envoyons un avertissement et un rappel de la loi à la personne ou à l'organisation visée par le signalement. Nous formulons un avis officiel à l'intention des autorités compétentes. Nous transmettons le dossier à un partenaire local ou spécialisé (syndicats, organisations spécialisées, inspection sociale, Conseil de déontologie journalistique...).

Comme expliqué ci-dessus, certaines situations peuvent être perçues comme injustes ou certains faits peuvent être considérés comme antisémites sans que cela ne constitue nécessairement une infraction à la loi antidiscrimination (voir précédemment).

C'est d'ailleurs dans un cadre plus global qu'Unia envisage la lutte contre l'antisémitisme. Outre l'analyse juridique des dossiers qui nous parviennent, Unia met l'accent sur des campagnes d'information et de sensibilisation, propose un accompagnement et des formations à celles et ceux qui souhaitent mettre en œuvre une politique de diversité. Nous proposons également certains outils spécifiques dans la lutte pour l'égalité des chances et contre la discrimination.

Unia reste également attentif à l'impact psycho-émotionnel et socio-pratique des discriminations qui peuvent être perçues par les auteurs des signalements. Cela passe en pratique par une écoute active et une orientation de manière ciblée vers l'acteur le plus approprié.

4.2 Mandat d'Unia

Comme organisme de promotion de l'égalité, nous recevons régulièrement des signalements, des demandes d'avis, etc. concernant des commentaires, des comportements, des dessins, des slogans, des actions qui s'inscrivent d'une manière ou d'une autre dans le contexte du conflit israélo-palestinien. Les polémiques concernant certains éléments des définitions susmentionnées font également référence à ce conflit. Unia, en sa qualité d'organisme public belge indépendant, n'a ni le mandat (ni l'expertise) pour prendre position sur le conflit israélo-palestinien en lui-même, ainsi que pour ou contre les protagonistes d'un côté ou de l'autre.

C'est dans cet esprit que nous faisons le choix d'une approche d'abord légaliste dans le traitement concret de ce type de dossiers. En revanche, dans le rapportage et la sensibilisation, nous ne nous limitons pas nécessairement à ce cadre légal, comme nous l'avons précisé plus haut. En effet, le cadre légal ne parle que de certains actes motivés par le racisme ou la xénophobie (voir plus haut). Pour certaines formes de rapportage et de sensibilisation quant au phénomène de l'antisémitisme, il s'agit de voir les choses de manière plus large que quelques-unes des infractions définies par la loi. Cela ne nous détourne toutefois pas de notre mandat, qui est de promouvoir l'égalité et de lutter contre la discrimination dans le contexte belge.

4.3 Chiffres d'Unia

Unia rend compte annuellement du nombre de signalements et de dossiers.²⁴ Il est important de relever ici que ce rapportage porte uniquement sur les faits signalés à Unia ou qui parviennent à Unia par d'autres canaux (les médias, par exemple) et qu'il ne s'agit, par définition, pas de la description d'une réalité purement objective ou exhaustive. Nous savons en effet que de nombreux incidents ne sont pas rapportés (Voir également plus avant). Nous devons donc faire preuve de prudence en parlant d'évolution. Nous proposons néanmoins un aperçu des chiffres des cinq dernières années (2018-2022).

Le tableau ci-dessous indique le nombre de dossiers ouverts au cours des cinq dernières années.

²⁴ Conformément à l'art. 7 de l'Accord de coopération du 12 juin 2013.

Tableau 1 : Antisémitisme : évolution des dossiers ouverts en 2018-2022 par domaine

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Médias | 47 | 35 | 29 | 28 | 12 |
| Société | 15 | 14 | 17 | 16 | 12 |
| Travail et emploi | 5 | 3 | 3 | 5 | 2 |
| Activités diverses | 4 | 5 | 2 | 1 | 3 |
| Biens et services | 3 | 5 | 2 | 4 | 1 |
| Enseignement | 3 | 3 | 1 | 3 | 1 |
| Police et justice | 2 | 1 | 2 | / | / |
| Autre/incertain | 1 | / | 1 | / | / |
| Total final | 80 | 66 | 57 | 57 | 31 |
| <i>(Incidents rapportés 2018/2021²⁵)</i> | 101 | 79 | 115 | 81 | / |

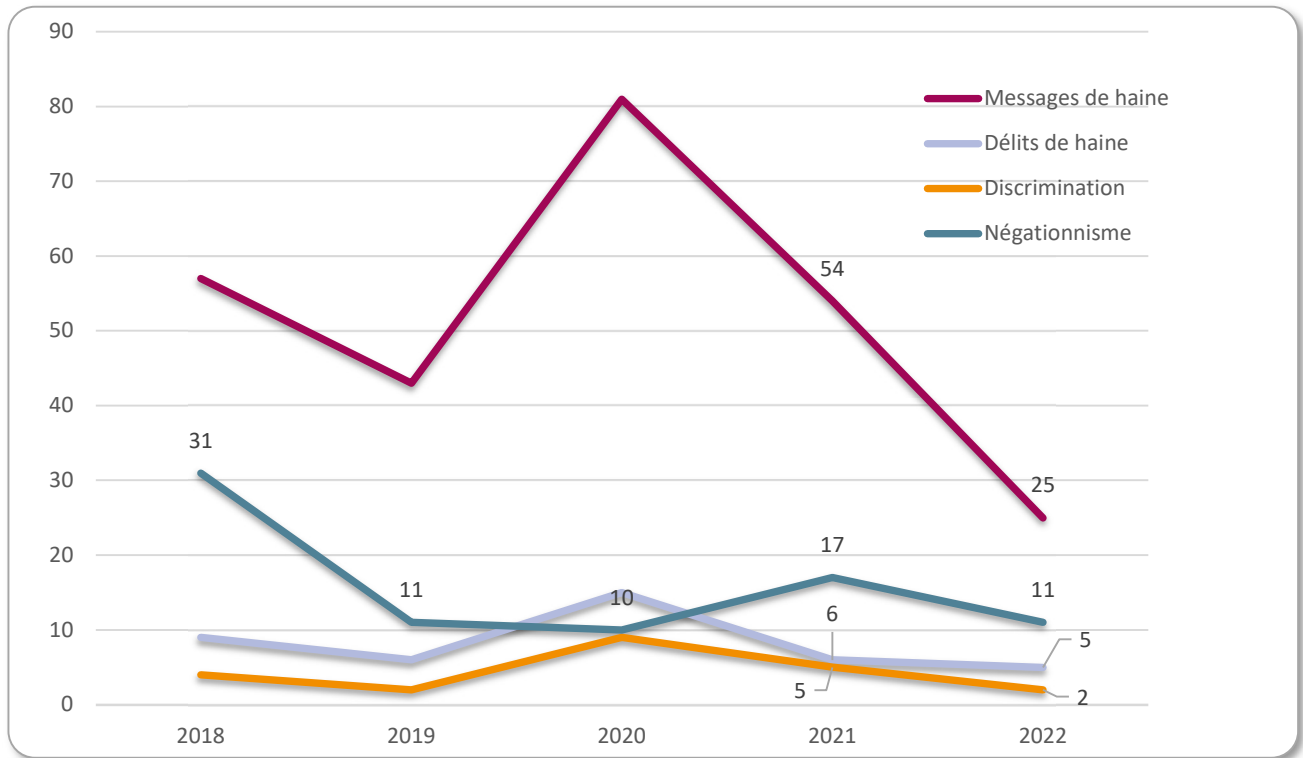
Le tableau suivant concerne les comportements interdits dans les dossiers clôturés au cours des années 2018-2020.

Tableau 2 : Antisémitisme : évolution des comportements interdits dans les dossiers clôturés 2018-2022

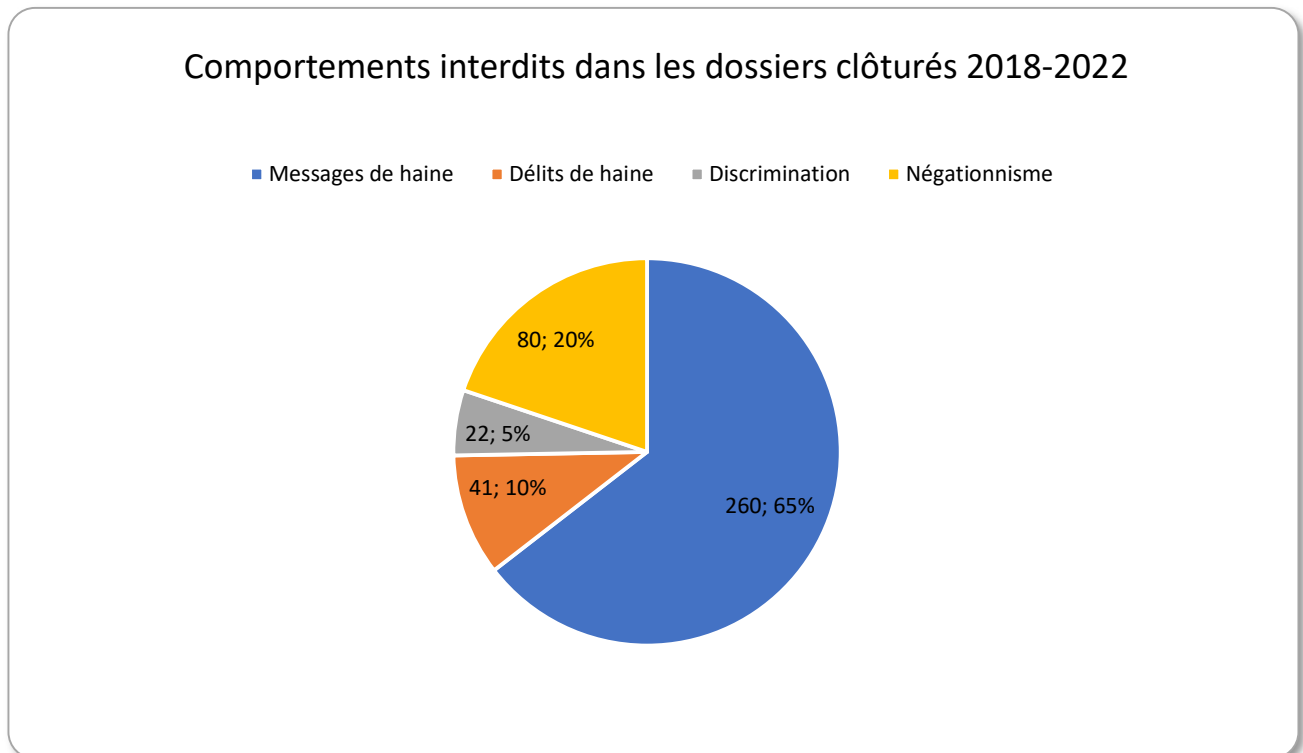
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|
| Messages de haine | 57 | 43 | 81 | 54 | 25 |
| Délits de haine | 9 | 6 | 15 | 6 | 5 |
| Discrimination | 4 | 2 | 9 | 5 | 2 |
| Négationnisme | 31 | 11 | 10 | 17 | 11 |
| Total final | 101 | 62 | 115 | 82 | 43 |

²⁵ Dans le cadre de la cellule de veille antisémitisme, Unia tenait un compte spécifique des incidents, distinct des signalements (plus nombreux) et des dossiers traités (moins nombreux). Depuis 2021, nous avons décidé d'abandonner cette distinction et de ne rapporter que sur les signalements et les dossiers comme pour tous les autres critères. Nous rappelons ici les chiffres des incidents puisque c'est ceux-ci qui ont été publiés dans nos rapports antérieurs.

Graphique 1 : Antisémitisme : évolution des comportements interdits dans les dossiers clôturés de 2018-2022



Graphique 2 : Antisémitisme : Comportements interdits dans les dossiers clôturés de 2018-2022

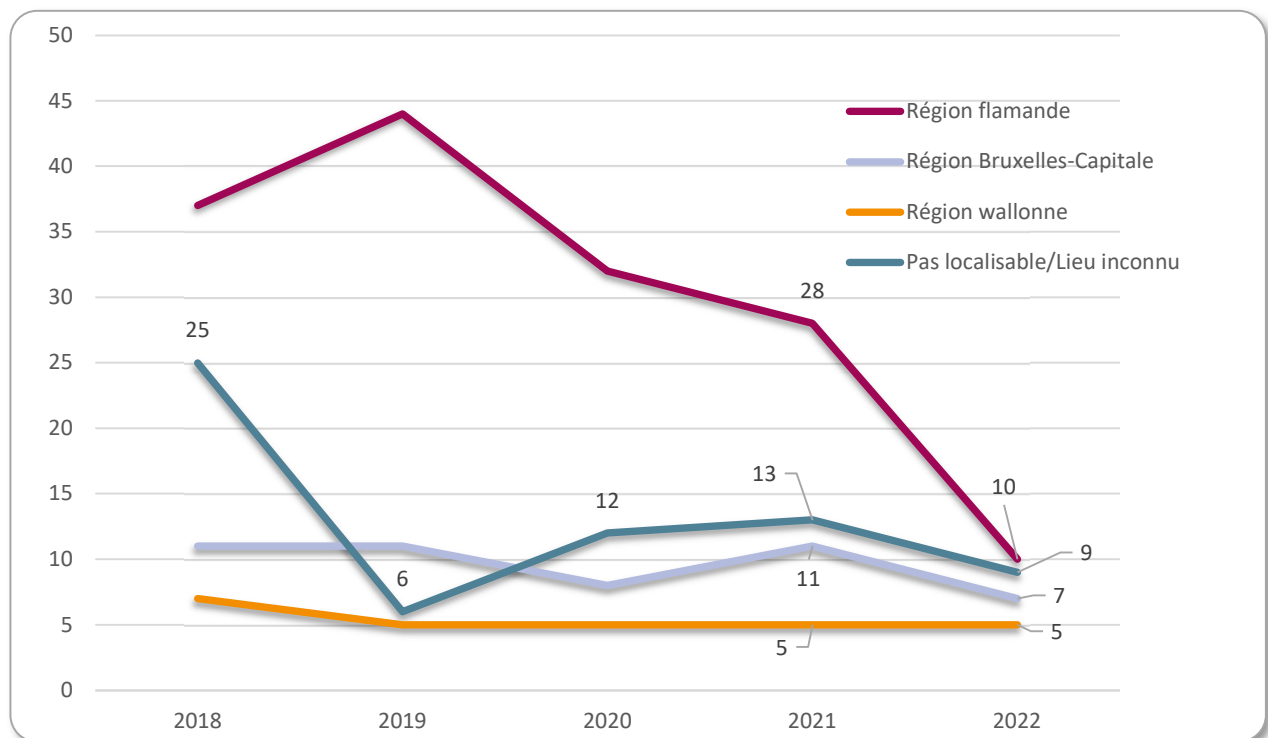


Il est important de relever que, comme l'illustrent les rapports sur les chiffres, Unia s'efforce constamment d'améliorer et d'actualiser sa méthode de rapportage. Ceci peut avoir un impact sur le rapportage au fil des ans.²⁶

La diminution significative du nombre de dossiers ouverts en matière de discours de haine résulte essentiellement d'une refonte de mode de traitement de ce type de signalements/dossiers. Face à l'augmentation constante de la haine en ligne, nous avons adapté notre méthodologie pour donner une réponse plus rapide sans ouvrir de dossier. À cet égard contrairement au nombre de dossiers, le nombre de signalements relatifs aux discours de haine (essentiellement cyberhaine) reste important quel que soit le critère concerné²⁷.

Une analyse comparative de nos dossiers permet de souligner une singularité relative à l'antisémitisme par rapport à d'autres critères protégés, qu'ils soient raciaux ou relatifs au handicap, à l'orientation sexuelle, l'âge etc. Alors qu'en moyenne, entre 65 et 70 % des dossiers traités relèvent de la discrimination (une différence de traitement injustifiée), le reste se répartissant entre discours et actes de haine, en matière d'antisémitisme, le nombre de discriminations rapportées est très faible (2 en 2022) par rapport au nombre de dossiers relatifs aux discours ou aux actes de haine²⁸.

Graphique 3 : Antisémitisme : évolution des dossiers ouverts 2018-2022 par région

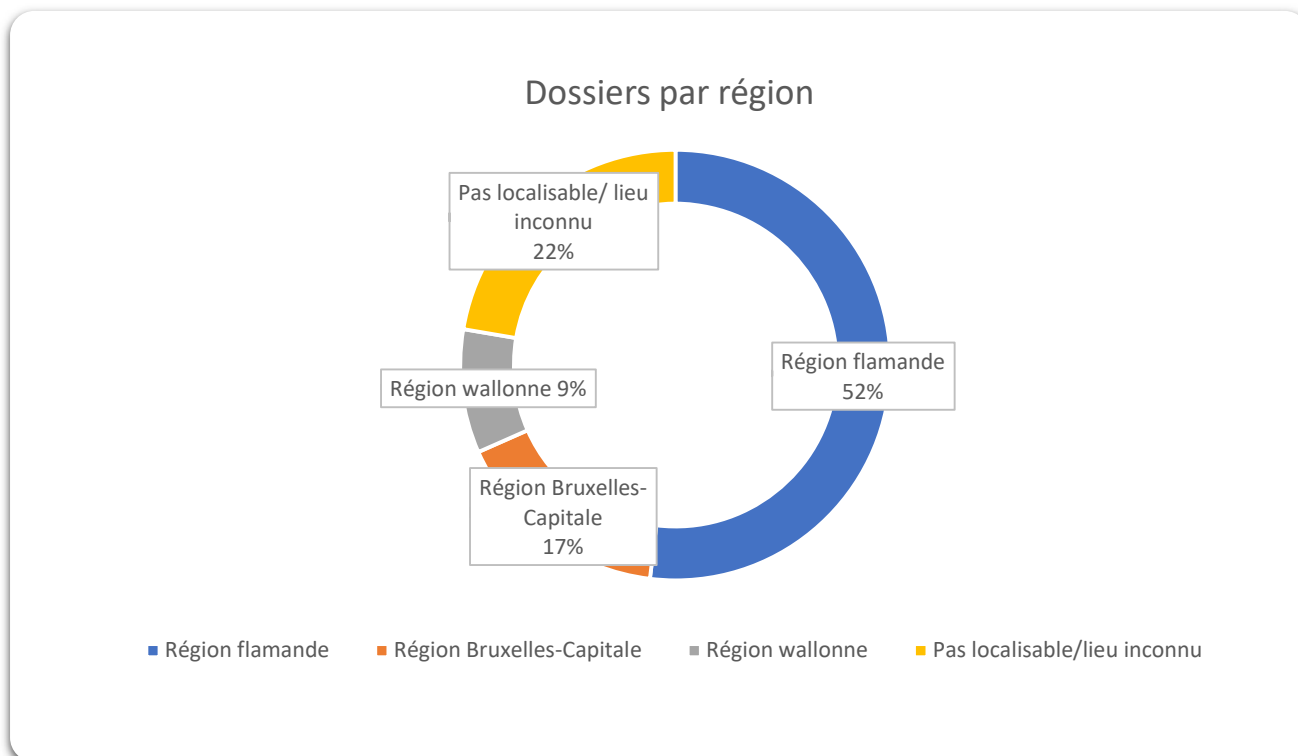


²⁶ [Rapport chiffré 2021 Unia FR def.pdf](#)

²⁷ En raison du changement de méthodologie, il n'est pas non plus pertinent de se limiter aux signalements reçus.

²⁸ Pour plus de précisions : [Rapport chiffré 2021 Unia FR def.pdf](#), p. 6.

Graphique 4: Antisémitisme : dossiers ouverts par région



Les graphiques 3 et 4 montrent que la majorité des dossiers relatifs à l'antisémitisme concernent la région flamande. C'est le cas pour plus de la moitié des dossiers (52%). Cela peut s'expliquer par la présence d'une importante communauté juive à Anvers. Une part importante des dossiers (22%) n'est pas localisable ou leur localisation n'est pas connue. Dans certains cas, cette information est manquante mais de nombreux dossiers concernent des messages de haine en ligne, de sorte qu'aucun lien ne peut être établi avec un lieu spécifique.

Pour une analyse plus détaillée de nos signalements et dossiers, nous renvoyons à nos rapports annuels sur les chiffres.²⁹

4.4 Analyse des dossiers 2018-2022

Notre précédent rapport de 2021 portait sur les dossiers ouverts en 2018. Pour le présent rapport, nous avons décidé d'analyser les dossiers ouverts au cours des cinq dernières années, à savoir de 2018 à 2022. Nous avons donc sélectionné 291 dossiers dans lesquels les critères suivants ont été inclus dans notre système d'enregistrement des signalements et des dossiers : ascendance (juive), conviction religieuse juive, conviction politique (le cas échéant, l'antisionisme, par exemple), origine/nationalité israélienne.

Dans tous les dossiers, nous avons vérifié si notre analyse de l'antisémitisme aurait été différente si nous nous avions utilisé les définitions non juridiques (de travail) dans notre rapportage. L'étude menée dans le cadre de ce rapport porte principalement sur l'application de la définition de l'IHRA. Compte tenu de la

²⁹ Voir les rapports sur les chiffres sur www.unia.be. Il y a donc une singularité dans la répartition géographique puisque pour l'ensemble des dossiers ouverts (tous critères confondus), la localisation se répartit comme suit : 41 % en région flamande, 27 % en région wallonne, 22 % en région bruxelloise et 10 % non localisable (chiffres de 2022).

place qu'occupe la définition de l'IHRA, il nous a semblé pertinent de la reprendre dans notre analyse, vu qu'elle est utilisée à différents niveaux. L'application des autres définitions expliquées ci-dessus (document Nexus, Déclaration de Jérusalem) a désormais aussi été étudiée. Chaque dossier ouvert a été analysé concernant l'effet de l'application des différentes définitions.

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, cet exercice vise à rapporter sur l'antisémitisme au-delà de la seule analyse juridique.

L'objectif de notre rapportage vise à pouvoir rendre compte d'un certain impact social et psychologique des actes antisémites sur les victimes elles-mêmes et sur la société, en plus d'une qualification purement juridique des faits.

L'analyse des différents dossiers et leur qualification comme faits punissables par les cours et tribunaux pourraient faire l'objet d'une étude distincte, mais ce n'est pas l'approche qui a été retenue dans le cadre de cette contribution.

Nous discutons ci-dessous de notre analyse par année, de 2018 à 2022.

4.4.1 2018

a. Renvoi au rapport précédent

Nous avons renvoyé à la même méthodologie que pour notre rapport de 2018, et répétons donc nos conclusions du rapport pour les chiffres de 2018.

Pour rappel, nous étions parvenus à l'époque à la conclusion que la qualification de trois dossiers seulement aurait été modifiée par le fait de l'application de la définition de l'IHRA. Dans ces dossiers, seul le phénomène (à savoir le passage de « non-antisémitisme » à « antisémitisme ») devait être modifié. L'analyse juridique de la question de savoir si ces faits constituent ou non une infraction à la législation n'aurait toutefois pas changé.

Parallèlement, nous avons considéré quatre dossiers comme antisémites, alors qu'ils ne relevaient pas *stricto sensu* de la définition de l'IHRA. Ces dossiers concernaient des signalements de négationnisme au sens large, selon la loi contre le négationnisme de 1995. En ce qui concerne le négationnisme, la définition de l'IHRA est plus restrictive (simple "négation") que la loi belge, qui inclut non seulement la négation ou la minimisation grossière, mais également l'approbation et la justification, ce que ne fait pas la définition de l'IHRA. On pourrait toutefois faire valoir que ces faits peuvent relever de la définition de l'IHRA, non pas à la lettre, mais dans l'esprit de celle-ci.

b. Conclusion

Seuls 3 des 79 dossiers ouverts en 2018 (soit 3,8 % de nos dossiers) auraient pu comporter un changement de phénomène avec l'application de la définition de l'IHRA.

4.4.2 2019

a. De manière générale

Dans un dossier de 2019, un homme avait formulé certains commentaires sur la politique de l'État d'Israël dans un journal flamand. Dans ces remarques, la politique d'Israël à Gaza est comparée à un infanticide à grande échelle.

Dans ce dossier, le critère « nationalité/origine israélienne » et/ou le critère « ascendance juive » ont été mentionnés et l'antisémitisme n'a pas été enregistré en tant que phénomène.

Selon la définition de l'IHRA, ces faits pourraient être qualifiés d'antisémites sur la base du neuvième exemple (« Utiliser les symboles et l'imagerie associés à l'antisémitisme classique (par exemple, l'affirmation selon laquelle Jésus a été assassiné par les Juifs ou le mythe du sang) pour caractériser Israël ou les Israéliens »).

Ce point de vue cadre du reste assez bien avec les lignes directrices explicatives de la Déclaration de Jérusalem et du document Nexus.

b. Le carnaval d'Alost

En mars 2019, Unia a reçu de très nombreux signalements concernant le char de *De Vismooil'n* au carnaval d'Alost. À cet égard, nous souhaitons renvoyer à notre analyse détaillée de cette question dans le [rapport](#) consacré au carnaval et aux limites de la liberté d'expression. Concernant le char lui-même, ce rapport rappelait qu'Unia a souligné le « caractère clairement antisémite » des stéréotypes utilisés par la société carnavalesque, quand bien même nous avons conclu que la loi contre le racisme ne nous semblait pas devoir s'appliquer.

À l'époque, Unia a reçu 35 signalements relatifs au carnaval d'Alost et principalement au char en question. Dans le présent rapport, nous avons analysé sept dossiers que nous avons ouverts à la suite de ces signalements.

Dans 2 de ces 7 dossiers seulement, nous n'avons pas retenu le phénomène « antisémitisme ».

Le premier dossier concernait des propos tenus sur Twitter, pour lesquels l'auteur du signalement s'estimait victime de négationnisme et d'incitation à la haine, dans un sens plus large, à l'égard de la communauté juive. L'analyse de ce dossier a abouti à la conclusion que les remarques relevaient de la liberté d'expression et ne pouvaient donc pas constituer un délit de négationnisme et/ou d'incitation à la haine au sens de la législation belge.

La même analyse fut faite pour le second dossier, qui concernait des faits similaires.

Comme dans un communiqué de presse et le rapport susmentionné, Unia a relevé le caractère clairement antisémite des stéréotypes utilisés par le groupe carnavalesque.³⁰ L'exemple du carnaval d'Alost a également été utilisé dans le manuel *Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism* (exemple 2).³¹

³⁰ Communiqué de presse : [Melle et Alost : Unia veut jouer un rôle actif dans le dialogue](#), (5 mars 2019).

³¹ [Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism - Office des Publications de l'UE \(europa.eu\)](#)

c. Conclusion

En 2019, 66 dossiers ont été ouverts selon les critères définis ci-dessus.

Parmi ces dossiers, 3 au total pouvaient être qualifiés d'antisémitisme au sens de la définition de l'IHRA mais ne l'avaient pas été par Unia au terme d'une analyse exclusivement juridique. Cela représente 4,55 % de nos dossiers analysés de cette manière.

4.4.3 2020

Durant l'année 2020, 57 dossiers ont été sélectionnés sur la base des critères susmentionnés. Dans aucun des dossiers que nous avons reçus cette année-là, l'analyse n'aurait pu changer en fonction des différentes définitions de l'antisémitisme, dont celle de l'IHRA.

4.4.4 2021

Sur les dossiers de 2021, 57 ont été examinés parce qu'ils relevaient de la sélection dont nous venons de parler.

Après une analyse plus approfondie, nous estimons qu'aucun dossier non enregistré à l'enseigne du phénomène de « l'antisémitisme » n'aurait pu l'être en plus en vertu de la définition de l'IHRA.

Ceci vaut également pour les autres définitions de l'antisémitisme.

4.4.5 2022

Durant l'année 2022, 31 dossiers ont été sélectionnés sur la base des critères susmentionnés. La même remarque doit être faite en 2022 que dans l'analyse des dossiers pour 2020 et 2021.

4.4.6 Conclusion générale

Nous avons procédé à un contrôle de tous les dossiers ouverts entre 2018 et 2022 afin de vérifier l'impact éventuel des définitions de travail sur notre rapportage au sein d'Unia. Nous avons effectué une large sélection de dossiers qui ont été réexaminés à la lumière des définitions susmentionnées. On observe ci-dessus que, sur les 291 dossiers ouverts et traités entre 2018 et 2022, seuls 6 peuvent être qualifiés comme relevant de l'antisémitisme au sens de la définition de l'IHRA (ou d'une des définitions alternatives) alors qu'Unia avait conclu qu'ils ne relevaient pas de l'antisémitisme au terme d'une analyse exclusivement juridique. À l'instar de la précédente analyse détaillée des chiffres de 2018, il apparaît à nouveau que l'application des trois définitions n'aurait que peu d'impact sur le rapportage de l'antisémitisme par Unia au départ des dossiers qu'il ouvre, que ce soit sur base d'un signalement ou par autosaisine. Bien qu'il y ait de claires différences entre les définitions de travail/opérationnelles et de nombreux débats sur la question de savoir laquelle doit être idéalement utilisée, les signalements et les dossiers portant sur des faits antisémites traités par Unia montrent que ces différences n'ont qu'un impact limité. Cette analyse confirme que dans les dossiers traités par Unia, il y a un large chevauchement entre les différentes définitions, le cadre légal et le rapportage d'Unia.

4.5 Condamnations pour délits antisémites

Nous souhaitons renvoyer à la jurisprudence pertinente dans le domaine de l'antisémitisme au cours de cette même période 2018-2022. Des condamnations pour délits antisémites ont été prononcées dans les dossiers suivants pour lesquels Unia s'est porté partie civile :

2018

Corr. Anvers, 27 avril 2018 : condamnation pour propos négationnistes au travail, [Tribunal correctionnel d'Anvers, 27 avril 2018 | Unia](#)

Corr. Anvers, 25 juin 2018 : condamnation pour, entre autres, avoir arraché des mezouzot et tracé des croix gammées, [Tribunal correctionnel d'Anvers, 25 juin 2018 | Unia](#)

Corr. Bruxelles, 21 septembre 2018 : condamnation pour propos antisémites, [Tribunal correctionnel de Bruxelles, 21 septembre 2018 | Unia](#)

2019

Cour d'assises de Bruxelles, 12 mars 2019 : attentat contre le musée juif de Bruxelles, [Cour d'assises de Bruxelles, 12 mars 2019 | Unia](#)

Corr. Bruxelles, 11 juin 2019 : condamnation pour négationnisme (messages et objets nazis) et messages de haine antisémites sur Twitter, [Tribunal correctionnel de Bruxelles, 11 juin 2019 | Unia](#)

Corr. Malines, 23 octobre 2019 : condamnation pour diffusion de messages et symboles nazis, [Tribunal correctionnel de Malines, 23 octobre 2019 | Unia](#)

2020

Corr. Courtrai, 3 juin 2020 : condamnation pour messages de haine antisémites sur Facebook, [Tribunal correctionnel de Courtrai, 3 juin 2020 | Unia](#)

Corr. Louvain, 14 juillet 2020 : condamnation pour symboles nazis « maison nazie Keerbergen », [Tribunal correctionnel de Louvain, 14 juillet 2020 | Unia](#)

Corr. Anvers, 4 novembre 2020 : condamnation pour chants antisémites au football, [Tribunal correctionnel d'Anvers, 4 novembre 2020 | Unia](#)

2021

Corr. Bruxelles, 13 avril 2021 : condamnation pour incitation à la haine, diffusion d'idées de supériorité « raciale », entre autres en raison de l'ascendance juive, et négationnisme sur Facebook, [2021_04_13_Trib. Bruxelles.pdf \(unia.be\)](#).

Corr. Anvers, 11 octobre 2021 (voir aussi Anvers, 15 septembre 2022) : condamnation d'une femme issue du milieu de l'extrême droite pour avoir publié à plusieurs reprises des memes et vidéos haineux sur Internet, [Tribunal correctionnel d'Anvers, division de Turnhout, 11 octobre 2021 | Unia](#)

2022

Corr. Louvain, 7 février 2022 : condamnation pour diffusion de messages de haine racistes et de symboles nazis et glorification de l'idéologie nazie sur des médias sociaux, [Tribunal correctionnel de Louvain, 7 février 2022 | Unia](#)

Anvers, 15 septembre 2022 : confirmation de la condamnation d'une femme issue du milieu de l'extrême droite pour avoir publié à plusieurs reprises des mèmes et vidéos haineux sur Internet, [Cour d'appel d'Anvers 15 septembre 2022.pdf \(unia.be\)](#)

Corr. Bruges, 8 novembre 2022, condamnation pour avoir fait un salut hitlérien alternatif, [Tribunal correctionnel de Flandre occidentale, division de Bruges, 8 novembre 2022 | Unia](#)

Corr. Termonde, 9 novembre 2022 : condamnation pour avoir publié, entre autres, des messages racistes, antisémites, islamophobes, homophobes et négationnistes et des symboles néonazis sur un profil VK, [Tribunal correctionnel de Flandre orientale, division de Termonde, 9 novembre 2022 | Unia](#)

5 Conclusions et recommandations

Après le rapport de 2021 sur l'antisémitisme, qui mettait l'accent sur la définition de l'IHRA, le temps était venu de procéder à une analyse plus large. Tant les différentes définitions de travail que la recommandation n°9 de l'ECRI sont des outils intéressants dans la lutte contre l'antisémitisme. Unia salue toutes ces initiatives qui visent à mieux décrire le phénomène. Néanmoins, comme le montre l'analyse, il est important de se rendre compte qu'il existe un degré élevé de chevauchement et que la plupart des incidents antisémites signalés à Unia relèvent de *toutes* ces définitions.

Rappelons cependant que toutes les définitions, en ce compris la loi antidiscrimination et la loi contre le négationnisme, ne peuvent 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 fondamentales³².

Nous constatons également, d'après notre propre traitement des dossiers et des enquêtes récentes, que l'antisémitisme est toujours omniprésent et que la lutte doit être menée avec des forces unies. Nos chiffres montrent clairement que les dossiers sur les discours et les délits de haine antisémites sont prédominants, et dans une moindre mesure ces dossiers concernent des faits de discrimination, ce qui est différent d'autres critères protégés. Plus de la moitié de ces dossiers peuvent être rattachés à la région flamande, mais une proportion importante ne peut être localisée, en partie parce que de nombreux messages de haine sont publiés en ligne.

Des études récentes montrent également que l'antisémitisme demeure omniprésent et que la lutte doit être menée en unissant les forces. Une enquête réalisée en 2018 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a mis en évidence des chiffres alarmants sur la perception de l'antisémitisme en Europe. La FRA mène actuellement une nouvelle enquête similaire.³³ Nous en attendons les résultats avec impatience, car cela nous permettra de mieux comprendre l'ampleur et l'impact réels du problème, ainsi que la manière dont il est perçu et vécu par les Juifs eux-mêmes.

Mais la principale conclusion de l'analyse réalisée reste claire : l'antisémitisme est un problème grave et il convient de s'y attaquer. La polémique au sujet des définitions de travail peut être légitime mais ne doit pas dominer le débat sur l'antisémitisme. Pour la suite du traitement juridique des dossiers, Unia s'appuiera dès lors toujours sur le cadre légal, comme le prescrit d'ailleurs notre [Accord de coopération](#).

³² Voir Des propos, qui heurtent, choquent ou inquiètent – Focus sur la liberté d'expression - [CGKR ExSum FR.pdf \(unia.be\)](#)

³³ Voir le site web de la FRA : [EU Jews](#)

Unia soutient sans réserve cette lutte contre l'antisémitisme et la considère comme une priorité. Il y a cependant une marge d'amélioration pour que ce combat puisse être mené au mieux. Unia relève régulièrement les points faibles, tant pendant le traitement des dossiers qu'au niveau stratégique. Ces éléments sont liés tant à la lutte plus générale contre la discrimination et le racisme qu'aux améliorations spécifiques nécessaires pour lutter contre l'antisémitisme. Unia formule quelques recommandations dans ce contexte.

5.1 Investir durablement dans le nouveau mécanisme interfédéral de coordination de la lutte contre l'antisémitisme

Depuis sa création en 2004, la « Cellule de veille antisémitisme » est le forum au sein duquel les organisations et institutions juives, Unia, la police et d'autres organismes officiels échangent des informations et se coordonnent. Sa mission est toutefois restée limitée et la cellule n'a pas été opérationnelle pendant plusieurs années. Même si la Cellule de veille a été réactivée par la ministre de l'Égalité des chances en 2019, il reste des points à améliorer. On pouvait notamment penser à l'inclusion de certains acteurs clés de la société civile.

Pour y remédier, la secrétaire d'État à l'Égalité des chances et le service Égalité des chances ont lancé une nouvelle structure en novembre 2022, à savoir le Mécanisme de coordination de la lutte contre l'antisémitisme. Même si ce Mécanisme n'en est qu'à ses débuts, il est positif que l'ambition existe d'améliorer la coopération et l'échange d'informations entre les différentes parties prenantes et de créer une nouvelle dynamique élargissant le champ d'action de l'organe et permettant d'impliquer tous les niveaux de la Belgique fédérale.

Pareil mécanisme, qui reflète la complexité institutionnelle de la Belgique, nous semble être un outil très prometteur qui devrait permettre à la Belgique de répondre à la demande d'un rapporteur national. Récemment, ce mécanisme a été interfédéralisé et le 15 janvier 2024, la nouvelle mouture du mécanisme de coordination de la lutte contre l'antisémitisme s'est réunie avec les différentes entités du pays assises autour de la table en tant que partenaires pour la première fois.

En effet, l'implication plus étroite de la société civile, des entités fédérées et des communautés et organisations juives dans la lutte contre l'antisémitisme est cruciale pour la réussite de celle-ci.³⁴

Unia se réjouit de la mise en place du Mécanisme de coordination. Toutefois, un investissement constant et soutenu dans ce Mécanisme s'imposera, tant de la part des autorités compétentes que de la part des communautés et organisations juives. Ce mécanisme peut également jouer un rôle sur le plan de la représentation de la Belgique sur la scène européenne et internationale. À l'instar de ce qui se fait pour la cellule de veille, Unia est prêt à contribuer activement aux activités de ce Mécanisme de coordination.

³⁴ ³² Voir, entre autres NOA, Fiche de rapport belge, 2022, p. 16 ; recommandations n° 3 et 55 du rapport de la Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination : [Commission d'évaluation des lois tendant à lutter contre la discrimination - Rapport.pdf \(belgium.be\)](#) ; Voir le point 55 du rapport de l'ECRI sur la Belgique : [Rapport de l'ECRI sur la Belgique \(coe.int\)](#) ; la Stratégie européenne contre l'antisémitisme, p. 6 ; OSCE, Comprendre les crimes de haine antisémites et répondre aux besoins des communautés juives en matière de sécurité : Guide pratique, 2017, [317166.pdf \(osce.org\)](#), p. 22-23.

5.2 Améliorer l'enregistrement et le rapportage au niveau des services de police et du ministère public

L'enregistrement officiel et le rapportage de l'antisémitisme, entre autres, sont actuellement très médiocres en Belgique.³⁵ Tant au niveau de la police qu'à celui du ministère public, il est actuellement quasi impossible de rapporter l'antisémitisme de manière adéquate. Ceci est lié à la faiblesse du système d'enregistrement des discriminations et des délits de haine en général, ainsi qu'à l'impossibilité de désigner, dans la catégorie « racisme », le groupe qui a été la cible du délit. De plus, en raison d'un système d'enregistrement compliqué, pour de nombreux délits de haine, l'élément haine n'est vraisemblablement pas relevé ou enregistré. Lui non plus, le critère de l'ascendance (juive) n'est actuellement pas enregistré en tant que tel.

Il est donc impossible d'identifier et de surveiller les faits antisémites parmi les dossiers relevant de la loi antiracisme. Pour l'heure, seuls les délits relevant de la loi contre le négationnisme (1995) peuvent être identifiés dans les dossiers policiers et judiciaires.³⁶ Il n'est donc de facto pas possible de rapporter spécifiquement les comportements antisémites punissables. Actuellement, le rapportage international en matière d'antisémitisme repose en grande partie sur les chiffres d'Unia, à défaut d'autres données chiffrées complètes.

Pour pouvoir lutter contre l'antisémitisme pleinement et de manière ciblée, il est primordial de disposer des données chiffrées les plus complètes. Bien qu'Unia rende compte chaque année des signalements et des dossiers en matière d'antisémitisme³⁷, ceci ne fournit qu'une vision limitée de la problématique et il est nécessaire d'obtenir des chiffres aussi complets que possible des services de police et du ministère public. Il convient d'améliorer la manière dont les délits antisémites sont enregistrés pour que le rapportage en matière, entre autres, d'antisémitisme soit plus précis et plus complet.

Les activités préparatoires à la révision de la circulaire COL13/2013 relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine sont actuellement en cours, en vue de remédier à ce problème. Unia soutient ces démarches et insiste pour que ce problème soit traité de manière urgente. Unia peut, à cet égard, souscrire à la position de l'ECRI exposée dans son rapport sur la Belgique, qui recommande de renforcer les règles relatives à la collecte de données sur les actes racistes, homophobes et transphobes en recourant à un système de codage commun à la police et au ministère public et en introduisant des sous-catégories pour les faits punissables commis à l'encontre de groupes de victimes spécifiques.³⁸

³⁵ ³² Voir, entre autres NOA, Fiche de rapport belge, 2022, p. 16 ; recommandations n° 3 et 55 du rapport de la Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination : [Commission d'évaluation des lois tendant à lutter contre la discrimination - Rapport.pdf \(belgium.be\)](#) ; Voir le point 55 du rapport de l'ECRI sur la Belgique : [Rapport de l'ECRI sur la Belgique \(coe.int\)](#).

³⁶ Voir par ex. [Antisemitism - Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011-2021 \(europa.eu\)](#), p. 34.

³⁷ E.a. dans le rapport sur les chiffres ([www.unia.be](#)) et à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

³⁸ [Rapport de l'ECRI sur la Belgique \(coe.int\)](#).

5.3 Intégrer l'antisémitisme dans les plans d'action contre le racisme

Unia plaide depuis des années pour l'adoption d'un plan d'action interfédéral ambitieux contre le racisme, ce qui nécessite bien entendu des engagements clairs et forts en faveur de la lutte contre l'antisémitisme. Unia considère que l'antisémitisme est une forme particulière de racisme, avec certaines caractéristiques spécifiques. Par conséquent, la lutte contre l'antisémitisme mérite également sa place dans les plans de lutte contre le racisme.

Les mesures fédérales du plan d'action national contre le racisme comprennent 70 mesures touchant aux compétences de l'autorité fédérale.³⁹ L'accent mis sur la prévention du racisme et de la discrimination au travail, les actions dans le secteur des soins de santé et la lutte contre le profilage discriminatoire par la police sont cruciaux à cet égard. Exception faite de certaines mesures qui auront également un impact (attention accordée à la formation de la police, optimisation de l'enregistrement et du rapportage) sur la lutte contre l'antisémitisme, ces mesures ne comportent pas d'éléments spécifiques en matière d'antisémitisme.

Le plan antiracisme 2023-2026⁴⁰ bruxellois pose des actes qui vont dans le bon sens en matière de lutte contre le racisme. Ce plan comprend une cinquantaine de mesures touchant à la prévention, à la sensibilisation, au logement, à l'emploi, aux services publics, aux affaires sociales, à la santé, à l'espace public et à la mobilité. Ce plan intègre spécifiquement la question de l'antisémitisme sur plusieurs points : la promotion de la journée de commémoration de la Shoah, l'inclusion d'informations sur l'histoire de l'antisémitisme dans les activités touristiques, la participation au Mécanisme de coordination de lutte contre l'antisémitisme, le soutien financier aux associations de lutte contre l'antisémitisme et la couverture de l'antisémitisme dans le cadre de la campagne #BrusselsYouCanDolt 2023.

La Fédération Wallonie-Bruxelles a également élaboré récemment un plan de lutte contre le racisme pour la période 2023-2026.⁴¹ Ce plan comporte de nombreuses mesures dans plusieurs domaines (enseignement, sports, culture, jeunesse, médias). Une nouvelle fois, cependant, aucune mesure spécifique à la lutte contre l'antisémitisme n'a été incluse. Il en va de même pour le Plan wallon de lutte contre le racisme 2023-2016 : de très nombreuses mesures prometteuses, sans engagements spécifiques en matière d'antisémitisme.⁴²

Unia plaide pour que la spécificité de l'antisémitisme bénéficie d'une attention suffisante dans l'élaboration d'un plan d'action contre le racisme.⁴³

³⁹ [Unia salue l'adoption de mesures fédérales pour lutter contre le racisme | Unia](#)

⁴⁰ [Plan-Racisme-FR.pdf \(equal.brussels\)](#).

⁴¹ [FWB - Plan de lutte contre le racisme \(cfwb.be\)](#)

⁴² [Plan racisme RW_23-03-30-DEF_0.pdf \(wallonie.be\)](#)

⁴³ Voir également à ce sujet la recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI : [Recommandation de politique générale n°9 révisée de l'ECRI - Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\) \(coe.int\)](#)

5.4 Approfondir les recherches sur l'antisémitisme en Belgique

Unia estime que certains aspects de l'antisémitisme ne sont pas suffisamment élucidés actuellement. Dans la perspective d'une analyse chiffrée, il conviendra à terme d'examiner l'amélioration de l'enregistrement dans le cadre de la circulaire COL13/2013 (voir le point 5.2). En outre, la FRA conduit actuellement une enquête sur la perception de l'antisémitisme, laquelle inclut également les perceptions en Belgique.⁴⁴

Un complément intéressant pourrait toutefois consister en une analyse approfondie de ce qui est nécessaire dans le contexte belge pour lutter efficacement contre l'antisémitisme, tant sur le plan préventif que sur le plan répressif. Il est en effet ressorti d'une enquête menée par la FRA en 2018 que 70 % des répondants indiquaient que la politique mise en œuvre dans leur pays était insuffisamment efficace.⁴⁵ Parallèlement, seuls 22 % des personnes interrogées déclaraient que les efforts déployés par les autorités belges dans la lutte contre l'antisémitisme étaient suffisants. La résolution du Sénat de 2018 avançait déjà des suggestions concernant une étude sur la nécessité d'un renforcement de la législation.⁴⁶ Les recommandations formulées dans le présent rapport, le rapport NOA du CEJI⁴⁷ et les informations provenant d'autres rapports existants peuvent constituer la base d'une étude visant à déterminer quelles mesures préventives et répressives seraient utiles pour lutter contre l'antisémitisme dans la société belge. Il va de soi qu'Unia est disposé à y contribuer si des moyens suffisants sont dégagés à cet effet. Fin 2023, la cellule Égalité des chances du SPF Justice a lancé un marché public pour une étude sur l'antisémitisme en ligne. Étant donné qu'une part importante des actes antisémites ont lieu en ligne, une étude comportant une analyse de l'antisémitisme en ligne et des propositions orientées vers la politique en la matière est la bienvenue. Unia est bien entendu disposé à contribuer à d'autres travaux d'étude si des ressources suffisantes sont mises à disposition. Miser sur la connaissance et l'enseignement concernant l'antisémitisme et la Shoah.

5.5 Améliorer la connaissance sur l'antisémitisme et la Shoah

Il apparaît que les connaissances en matière d'antisémitisme (contemporain) et au sujet des atrocités commises au cours de la Seconde Guerre mondiale sont insuffisantes. Dans ses rapports annuels 2019 et 2020, Unia signalait la résurgence, la normalisation et la banalisation de l'utilisation de l'idéologie et de l'iconographie nazie, citant un exemple frappant :

« À l'école dont je suis la directrice, j'ai remarqué qu'un élève de cinquième secondaire faisait régulièrement l'apologie d'Adolf Hitler durant les cours d'histoire. Il insulte les élèves d'origine étrangère en les traitant de 'singes' et de 'sales nègres' et fait des bruits de jungle dans leur direction. Il réunit autour de lui d'autres élèves qu'il incite à diffuser ses idées. Il a été suspendu pour toute une journée et nous avons fait clairement passer aux autres élèves le message que le racisme n'est pas toléré dans notre école. »

⁴⁴ Voir le site web de la FRA : [EU Jews](#)

⁴⁵ FRA : [Experiences and perceptions of antisemitism/Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU \(europa.eu\)](#)

⁴⁶ Résolution relative à la lutte contre l'antisémitisme, Parl. 14 décembre 2018.

⁴⁷ Dans sa fiche NOA belge, le CEJI appelle à la création d'un consortium de recherche interdisciplinaire chargé de générer des connaissances devant servir de base à l'élaboration de politiques visant à prévenir et à combattre l'antisémitisme et à promouvoir la vie juive.

Dans le rapport NOA du CEJI⁴⁸, la Belgique affiche les moins bons résultats en matière d'enseignement. Il convient de mieux soutenir les enseignants et le personnel éducatif et de les former à la gestion de la diversité.⁴⁹ En ce qui concerne spécifiquement la problématique de l'antisémitisme, Unia recommande aux différents ministères de l'Enseignement et aux réseaux d'enseignement de miser sur la connaissance et l'enseignement concernant l'antisémitisme (contemporain) et la Shoah. L'ECRI recommande également aux autorités compétentes de, conformément à sa Recommandation de politique générale n°10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, veiller à ce que les droits humains fassent partie intégrante du programme scolaire, à ce que les écoles prennent en compte la diversité dans leurs activités d'enseignement et s'engagent en faveur de l'égalité des chances, notamment sous la forme de codes de conduite pour les élèves et les collaborateurs, à ce que les enseignants soient formés à la prévention de toutes les formes de racisme, de discrimination raciale, d'intolérance et de harcèlement scolaire, et à ce qu'ils réagissent rapidement et efficacement lorsque de tels problèmes surviennent.⁵⁰

5.6 Introduire une clause générale relative à des circonstances aggravantes en cas de motif discriminatoire/motif de haine

Il n'est actuellement possible de retenir un motif de haine (antisémite) et, le cas échéant, d'alourdir effectivement les peines que pour un nombre limité de délits.⁵¹ Pour les autres délits, le législateur n'a pas prévu d'aggravation de la peine en présence d'un motif discriminatoire. Cela a déjà débouché, par le passé, sur une jurisprudence où des faits clairement inspirés par l'antisémitisme n'ont pas pu être juridiquement qualifiés de délits de haine par le tribunal.⁵² Suite à une modification de la loi fin 2022⁵³, il est stipulé que le juge doit systématiquement prendre en compte ce motif lorsqu'il statue sur la peine et sa sévérité.

Ceci signifie que, pour les faits antisémites également, les tribunaux ne doivent faire prévaloir un motif antisémite que pour certains délits. Unia plaide pour que la rédaction du nouveau Code pénal inclue une composante aggravante de la peine au titre de « clause générale » relative à la motivation discriminatoire qui (1) s'applique à tous les délits et (2) à tous les critères protégés. La présence d'un motif discriminatoire devrait entraîner une conséquence claire, telle que l'aggravation de la peine.

Un cadre juridique clair contribuera aussi à la qualité des enquêtes pénales concernant les délits de haine (antisémite), à réduire le *chiffre noir* pour ces délits et à reconnaître la gravité de la qualité de victime de pareils délits.

⁴⁸ CEJI, NOA Fiche de rapport belge, [Belgian-Report-Card-French.pdf \(noa-project.eu\)](#), pp. 13-14 et 19.

⁴⁹ Unia, Mémoire 2023, n° 49, [Mémoire \(unia.be\)](#) ; Résolution relative à la lutte contre l'antisémitisme, Parl. 14 décembre 2018.

⁵⁰ [Rapport de l'ECRI sur la Belgique \(coe.int\)](#), p. 37.

⁵¹ Voir également à ce sujet la recommandation n° 17 du rapport de la Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination : [Commission d'évaluation des lois tendant à lutter contre la discrimination - Rapport.pdf \(belgium.be\)](#)

⁵² Pour les dégâts causés à certains monuments, voir : Corr. Anvers, 25 juin 2018, [www.unia.be](#) ; pour meurtre antisémite et terroriste : Cour d'assises de Bruxelles, 12 mars 2019, [www.unia.be](#) ; pour des menaces : Corr. Hasselt, 19 octobre 2017, [www.unia.be](#).

⁵³ Loi du 6 décembre 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme, IIBis.

5.7 Disposition croissante à signaler les faits

La recherche internationale continue de montrer que les victimes de faits antisémites répréhensibles déposent insuffisamment plainte à la police/au parquet et auprès des organismes en charge de l'égalité. Ainsi, une enquête conduite par la FRA a révélé que près de 49 % du groupe des victimes de faits antisémites graves indiquaient ne pas avoir du tout dénoncé ou signalé les faits. Pour ce qui est du harcèlement antisémite (*harassment*), ce chiffre s'élevait à 81 % en Belgique. Près de la moitié (48 %) des répondants déclaraient ne pas avoir signalé l'incident le plus grave à la police au motif que cela n'aurait rien changé s'ils l'avaient fait.⁵⁴ Ceci conduit, d'une part, à une visibilité insuffisante de la problématique et, d'autre part, à une aide insuffisante aux victimes ainsi qu'à une insuffisance des poursuites à l'encontre des auteurs.

Il convient donc d'œuvrer à augmenter la disposition des victimes à signaler les faits et à améliorer la confiance chez ces dernières. Des initiatives telles que la Cellule de veille (désormais Mécanisme de coordination) sont utiles pour renforcer les liens entre les organisations juives, les services publics et de police et Unia. Du reste, dans des villes comme Anvers, la police locale a une bonne collaboration avec la communauté juive locale.⁵⁵ La sécurité autour des bâtiments juifs est en outre renforcée à l'occasion de certaines fêtes juives ou de certains incidents. La *Joodse veiligheidsorganisatie*, le Bureau Exécutif de Surveillance Communautaire (BESC), coopère avec la police à cette fin. Ces formes de coopération contribuent probablement à abaisser les seuils. Il semble toutefois qu'en Belgique également, la communauté juive continue de percevoir des obstacles au dépôt d'une plainte.

L'attention portée à la spécificité du statut de victime de délits de haine (antisémite) (voir le point 5.10) contribue probablement à renforcer la confiance dans ces services. Cette confiance jouera en faveur de la disposition à signaler les faits et, par conséquent, de la réduction du chiffre noir et de l'impunité.

5.8 Améliorer l'application de la circulaire COL13/2013

En 2013, le Collège des procureurs généraux a édicté une circulaire relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine. La circulaire énumère les différentes législations pertinentes et tend à unifier et à optimiser les politiques de poursuites et d'enregistrement des discriminations et des délits de haine. Elle a également institué un réseau de fonctionnaires de référence (au sein des services de police) et de magistrats de référence (au sein du ministère public) ayant une affinité particulière avec les délits de haine et les discriminations.

Cette circulaire a représenté une avancée majeure dans la poursuite des discriminations et des délits de haine, y compris de nature antisémite. Certains points peuvent cependant encore être améliorés, ce qui profitera également à la lutte contre l'antisémitisme. La Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination a formulé une série de recommandations claires à cet égard, telles que la désignation effective des fonctionnaires et magistrats de référence, la formation continue de ces fonctionnaires, l'utilisation de questionnaires et de check-lists standard, le contrôle de la durée et de la qualité des enquêtes pénales, l'investissement dans la sensibilisation, l'augmentation de la disposition à signaler et le traitement correct des victimes, ainsi que le contrôle de la qualité et de l'enregistrement

⁵⁴ FRA : Experiences and perceptions of antisemitism: Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU, 2018, [Experiences and perceptions of antisemitism/Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU \(europa.eu\)](https://www.europa.europa.eu/press-communication/infocus/2018/08/antisemitism_en).

⁵⁵ NOA : Fiche de rapport belge, 2022, p. 24.

correct des procès-verbaux.⁵⁶ La circulaire est actuellement en cours de révision pour tenir compte de certains de ces points à remanier. Unia prend part à ces travaux et espère que ces améliorations prendront place rapidement.

5.9 Investir dans des mesures alternatives

Unia estime que des mesures alternatives s'indiquent en réaction à certaines infractions.⁵⁷ Unia ne préconise pas une approche purement répressive des délits antisémites et autres délits racistes et exhorte les acteurs judiciaires à investir dans des mesures alternatives ayant un impact positif tant pour l'auteur (préssumé) que pour la victime (présumée). Ces mesures attribuent en effet un rôle central à la victime. Non seulement le dommage subi par la victime est réparé mais en plus, celle-ci récupère en estime de soi. L'auteur est activement impliqué dans le processus de remédiation. Plus généralement, l'accent est mis sur un changement de mentalité et sur la sensibilisation plutôt que sur la répression pure et simple. Ceci peut représenter une grande valeur ajoutée dans le cas de délits et de messages de haine en général, et aussi et assurément dans le cas de faits d'antisémitisme. Pareil investissement constitue un effort conjoint des acteurs judiciaires et des décisionnaires politiques, tant au niveau fédéral qu'au niveau communautaire.⁵⁸

Ceci est d'autant plus pertinent au vu du fait que le trajet organisé par la Kazerne Dossin est l'une des rares initiatives en la matière. Le parquet d'Anvers et la Kazerne Dossin ont conclu en 2021 un protocole visant à mettre en place un programme de sensibilisation et de formation pour les auteurs de délits de discrimination (discrimination, discours de haine, y compris la négation de la Shoah, ou délit de haine). La Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination a relevé à juste titre que le parcours organisé à la Kazerne Dossin semble particulièrement pertinent lorsque les faits en question sont liés à des actes ou propos de nature raciste. Comme le suggère également la Commission d'évaluation, le projet avec la Kazerne Dossin (et ultérieurement d'autres trajets également) devra faire l'objet d'une évaluation.

Du côté francophone, une intéressante collaboration similaire entre le parquet de Liège et Territoires de la Mémoire a aussi vu le jour plus récemment.⁵⁹ Les initiatives de ce type méritent de bénéficier d'encore plus d'attention et doivent être ancrées de manière plus structurelle, tant comme mesures alternatives au niveau du parquet que dans le cadre de parcours pouvant être liés à une peine. Il n'existe actuellement toujours pas de cadre global et transparent pour lequel des moyens structurels soient prévus. Unia demande au législateur fédéral de miser systématiquement sur les mesures alternatives et les peines de substitution dans la mesure du possible. Unia demande également aux Communautés de développer des trajets structurels adaptés aux faits concrets survenant dans ces matières.

⁵⁶ [Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination - Rapport.pdf \(belgium.be\)](#), recommandations 52-59. Voir aussi ECRI, [Rapport de l'ECRI sur la Belgique \(coe.int\)](#)

⁵⁷ Vers des mesures alternatives dans la lutte contre les discriminations et les délits de haine : https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/rapport_Mediation_FR_DEF.pdf

⁵⁸ Depuis la sixième réforme de l'État, les maisons de justice, entre autres, relèvent de la compétence des Communautés.

⁵⁹ [Un protocole de collaboration entre le Parquet de Liège et les Territoires de la Mémoire | Territoires de la Mémoire \(territoires-memoire.be\)](#)

5.10 Accorder une attention suffisante à la spécificité du statut de victime de délits de haine (antisémite)

Unia plaide pour qu'une attention suffisante soit accordée à la singularité et aux besoins des victimes de délits de haine (voir, entre autres, à ce sujet l'étude 2020 « Comment mieux aider les victimes de délits de haine à se reconstruire ? » et le projet [ODIHR project enhancing hate crime victim support | OSCE](#)).

Il importe toutefois aussi de tenir compte de la spécificité des victimes de faits antisémites répréhensibles.⁶⁰ Bien que diverses organisations juives de la société civile, les services de police et de justice mais aussi Unia s'efforcent de fournir un encadrement adéquat, il est important de prévoir un soutien spécialisé pour les victimes les plus vulnérables, dont les victimes de délits de haine antisémite.⁶¹ Ceci doit se faire au niveau du premier contact avec les services de police, mais aussi dans le cadre du suivi ultérieur par les services d'aide aux victimes.⁶² Dans ce contexte, il convient également de souligner l'importance de l'application correcte de la Directive 2012/29/UE relative aux droits des victimes. La connaissance de certaines traditions et coutumes de la communauté juive, du port de certains signes (kippa, étoile de David) et du contexte dans lequel les actes sont commis peut jouer un rôle à cet égard. Les brochures du projet « Jeunes Contre l'Antisémitisme » méritent d'être mentionnées ici⁶³.

Unia lui-même mise davantage sur le suivi de l'impact psychosocial sur les victimes de discrimination et de délits de haine afin d'en avoir une meilleure vue. Nous invitons les autres parties prenantes à prendre suffisamment en compte la spécificité des délits antisémites et l'impact sur les victimes juives en vue de leur assurer un encadrement, un soutien et un suivi adéquats.

6 En synthèse

Tout au long du rapport, Unia souligne la singularité de l'antisémitisme par rapport aux autres critères « raciaux ». Grâce à l'analyse des dossiers ainsi qu'aux différentes recommandations proposées, Unia est capable de dresser la conclusion générale suivante.

Une majorité de dossiers pénaux

Dans les dossiers d'antisémitisme traités ces 5 dernières années, Unia dénombre essentiellement des messages de haine (85 %), en ce compris le négationnisme (20 %), et des délits de haine (10 %). Les discriminations ne concernent que 5 % des dossiers. Il s'agit d'une particularité par rapport à l'ensemble des dossiers traités pour lesquels, d'année en année, entre 65 et 70 % d'entre eux portent sur des cas de discrimination.

Ce phénomène mérite une attention particulière car les discours haineux peuvent dégénérer et entraîner un passage à l'acte : plusieurs dégradations à caractère haineux ont été perpétrées (croix gammées sur des bâtiments, profanation de tombes juives, etc.) et certaines personnes sont même agressées physiquement.

⁶⁰ OSCE, Comprendre les crimes de haine antisémites et répondre aux besoins des communautés juives en matière de sécurité : Guide pratique, 2017, [317166.pdf \(osce.org\)](#), p. 45.

⁶¹ NOA : Fiche de rapport belge, 2022, p. 16.

⁶² OSCE, Comprendre les crimes de haine antisémites et répondre aux besoins des communautés juives en matière de sécurité : Guide pratique, 2017, [317166.pdf \(osce.org\)](#).

⁶³ [Brochures – Jeunes Contre l'Antisémitisme – Un projet de lutte contre l'antisémitisme à portée fédérale mené par des jeunes juif.ve.s \(jca-jta.be\)](#).

Par ailleurs, un peu plus de la moitié des dossiers recensés concernent la région flamande, sans doute en raison de la présence d'une importante communauté juive à Anvers.

Des dossiers pour délits antisémites qui font jurisprudence

Unia se félicite des condamnations pour délits antisémites qui ont été prononcées ces 5 dernières années dans une quinzaine de dossiers pour lesquels il s'est constitué partie civile, que ce soit pour la diffusion de symboles nazis, de messages ou de mèmes antisémites sur les réseaux sociaux, pour des chants antisémites, pour la glorification de l'idéologie nazie ou encore pour un salut hitlérien.

Rappelons également qu'en 2019, [la Cour d'Assises de Bruxelles](#) a reconnu le caractère antisémite de l'attentat au musée juif du 24 mai 2014.

Recommandations et plan d'action

Unia soutient sans réserve cette lutte contre l'antisémitisme et la considère comme une priorité. Tant le traitement des dossiers que les aspects stratégiques peuvent être améliorés.

Unia formule donc les recommandations ci-dessus, en soulignant l'importance d'investir durablement dans le nouveau Mécanisme interfédéral de coordination de la lutte contre l'antisémitisme, qui s'est réuni pour la 1^{ère} fois le 15 janvier 2024. L'antisémitisme devrait aussi être intégré dans les plans d'action contre le racisme et les programmes scolaires. Unia recommande par ailleurs une étude approfondie des mesures préventives et répressives nécessaires contre l'antisémitisme ainsi qu'un soutien et un encadrement spécialisés pour les victimes de délits antisémites.

En bref, l'antisémitisme présente des particularités qu'il faut mieux comprendre. Il est donc urgent d'améliorer l'enregistrement des faits antisémites et l'encadrement des victimes.

7 Annexes

7.1 Définition de l'antisémitisme de l'IHRA

Le 26 mai 2016, à l'occasion d'un rassemblement à Bucarest, l'Assemblée générale de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA) a décidé d'adopter la définition de travail non contraignante suivante de l'antisémitisme :

“L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs qui peut se manifester par une haine à leur égard. 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. »

Les exemples suivants, destinés à guider le travail de l'IHRA, illustrent cette définition :

L'antisémitisme peut se manifester par des attaques à l'encontre de l'État d'Israël lorsqu'il est perçu comme une collectivité juive. Cependant, critiquer Israël comme on critiquerait tout autre État ne peut pas être considéré comme de l'antisémitisme. L'antisémitisme consiste souvent à accuser les Juifs de conspirer contre l'humanité et, ce faisant, à les tenir responsables de « tous les problèmes du monde ». Il s'exprime à l'oral, à l'écrit, de façon graphique ou par des actions, et fait appel à des stéréotypes inquiétants et à des traits de caractère péjoratifs.

Parmi les exemples contemporains d'antisémitisme dans la vie publique, les médias, les écoles, le lieu de travail et la sphère religieuse, on peut citer, en fonction du contexte et de façon non exhaustive :

- 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 ;
- La production d'affirmations fallacieuses, déshumanisantes, diabolisantes ou stéréotypées sur les Juifs ou le pouvoir des Juifs en tant que collectif comme notamment, mais pas uniquement, le mythe d'un complot juif ou d'un contrôle des médias, de l'économie, des pouvoirs publics ou d'autres institutions par les Juifs ;
- Le reproche fait au peuple juif dans son ensemble d'être responsable d'actes, réels ou imaginaires, commis par un seul individu ou groupe juif, ou même d'actes commis par des personnes non juives ;
- La négation des faits, de l'ampleur, des procédés (comme les chambres à gaz) ou du caractère intentionnel du génocide du peuple juif perpétré par l'Allemagne nationale-socialiste et ses soutiens et complices pendant la Seconde Guerre mondiale (la Shoah) ;
- Le reproche fait au peuple juif ou à l'État d'Israël d'avoir inventé ou d'exagérer la Shoah ;
- Le reproche fait aux citoyens juifs de servir davantage Israël ou les priorités supposés des Juifs à l'échelle mondiale que les intérêts de leur propre pays ;
- Le refus du droit à l'autodétermination des Juifs, en affirmant par exemple que l'existence de l'État d'Israël est le fruit d'une entreprise raciste ;
- Le 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 ;
- L'utilisation de symboles et d'images associés à l'antisémitisme traditionnel (comme l'affirmation selon laquelle les Juifs auraient tué Jésus ou pratiqueraient des sacrifices humains) pour caractériser Israël et les Israéliens ;
- L'établissement de comparaisons entre la politique israélienne contemporaine et celle des nazis ;

- L'idée selon laquelle les Juifs seraient collectivement responsables des actions de l'État d'Israël.

Un **acte antisémite** est une infraction lorsqu'il est qualifié ainsi par la loi (c'est le cas, par exemple, du déni de l'existence de la Shoah ou de la diffusion de contenus antisémites dans certains pays).

Une **infraction est qualifiée d'antisémite** lorsque les victimes ou les biens touchés (comme des bâtiments, des écoles, des lieux de culte et des cimetières) sont ciblés parce qu'ils sont juifs ou relatifs aux Juifs, ou perçus comme tels.

La **discrimination à caractère antisémite** est le fait de refuser à des Juifs des possibilités ou des services ouverts à d'autres. Elle est illégale dans de nombreux pays.

7.2 La Déclaration de Jérusalem

Définition

« On appelle antisémitisme la discrimination, les préjugés, l'hostilité ou la violence envers les juifs, en tant que Juifs (ou contre les institutions juives, en tant qu'elles sont juives). »

Lignes directrices

A. Généralités

1. L'essentialisation, c'est-à-dire le fait de considérer qu'un trait de caractère est inhérent à un groupe humain ou le fait de faire des généralisations négatives « à l'emporte-pièce » à propos d'une population donnée, constitue un acte raciste. Ce qui est vrai du racisme en général, est vrai de l'antisémitisme en particulier.
2. L'idée que les Juifs entretiennent un lien particulier avec les forces du mal caractérise l'antisémitisme « classique ». Un tel sentiment est au cœur de nombreux fantasmes antijuifs, par exemple la fiction d'une conspiration juive, c'est-à-dire l'attribution aux Juifs d'un pouvoir caché qu'ils utiliseraient pour faire avancer leurs propres objectifs aux dépens de ceux de la population au sein de laquelle ils vivent. Un certain nombre d'idées délirantes, toujours présentes aujourd'hui, incarnent ce lien fantasmé entre les Juifs et le mal, notamment le fait qu'ils contrôlèrent, en coulisse, les gouvernements ; que les banques leur appartiendraient ; qu'ils exerceraient le véritable pouvoir médiatique ; qu'ils agiraient comme « un État dans l'État » ; et qu'ils seraient responsables de la diffusion de certaines maladies, par exemple la COVID-19. Toutes ces caractéristiques supposées peuvent être instrumentalisées par les tenants de causes politiques différentes, voire antagonistes.
3. Les mots, les images et les actes peuvent servir de véhicule à l'antisémitisme. On peut citer, comme discours antisémite, l'affirmation que tous les Juifs sont riches, qu'ils sont naturellement avarés ou qu'ils ne sont pas patriotes. Dans les caricatures antisémites, les Juifs sont souvent dépeints comme grotesques ou monstrueux, affublés de caractéristiques physiques désobligeantes, par exemple un grand nez, et associés à la richesse. Les actes antisémites comprennent notamment les agressions contre les Juifs, parce qu'ils sont juifs, les attaques contre les synagogues, la dégradation de tombes juives en y représentant des croix gammées, ainsi que le refus d'embaucher ou de promouvoir quelqu'un parce que juif.

4. L'antisémitisme peut être direct ou indirect, explicite ou codé. Affirmer, par exemple, que « les Rothschild contrôlent le monde » est une déclaration codée sur le pouvoir présumé des Juifs sur les banques et sur la finance internationale. De même, dépeindre Israël comme « le mal absolu » ou grossièrement exagérer son influence réelle peut être une manière codée de racialiser et de stigmatiser les Juifs. Dans de nombreux cas, la mise en évidence du caractère codé d'un discours est une question de contexte et de jugement prenant en compte les présentes lignes directrices.

5. Nier ou minimiser la Shoah, par exemple en affirmant que le génocide délibéré des Juifs par les nazis n'a pas eu lieu, qu'il n'y a pas eu de camps d'extermination, que les chambres à gaz n'ont pas existé ou qu'il y a eu infiniment moins de victimes qu'il n'y en a réellement eu, relève de l'antisémitisme.

B. Israël et la Palestine : quelques exemples relevant, a priori, de l'antisémitisme

6. Appliquer les symboles, les images et les stéréotypes négatifs de l'antisémitisme classique (voir lignes directrices nos 2 et 3) à l'État d'Israël.

7. Tenir les Juifs collectivement responsables de la conduite d'Israël ou traiter les Juifs, simplement parce qu'ils sont juifs, comme des agents d'Israël.

8. Exiger des gens, parce qu'ils sont juifs, qu'ils condamnent publiquement Israël ou le sionisme (par exemple, lors d'une réunion politique).

9. Faire l'hypothèse que les Juifs citoyens d'autres pays sont plus loyaux vis-à-vis d'Israël que de leur propre pays, uniquement parce qu'ils sont juifs.

10. Refuser le droit des juifs de l'État d'Israël à exister et à s'épanouir, collectivement et individuellement, en tant que Juifs, conformément au principe d'égalité.

C. Israël et la Palestine : quelques exemples ne relevant pas, a priori, de l'antisémitisme (Ces exemples sont fournis indépendamment du fait que l'on approuve ou non le point de vue exprimé ou la démarche mise en œuvre.)

11. Soutenir l'exigence de justice du peuple palestinien et sa recherche de l'obtention de l'intégralité de ses droits politiques, nationaux, civiques et humains, en conformité avec le droit international.

12. Critiquer le sionisme ou s'y opposer, en tant que forme de nationalisme, ou plaider pour la mise en place de différents types de solutions constitutionnelles, pour les Juifs et pour les Palestiniens, dans la région située entre le Jourdain et la Méditerranée. Il n'est pas antisémite de se prononcer en faveur de modalités politiques accordant une égalité pleine et entière à tous les habitants de cette région, qu'il s'agisse de prôner une solution à deux États, la création d'un État binational, d'un État unitaire démocratique ou d'un État fédéral, ou la mise en place de tout autre système politique, quelle qu'en soit la forme.

13. Critiquer Israël en tant qu'État, en s'appuyant sur des faits ; cette critique peut notamment porter sur les institutions nationales de ce pays et sur ses principes fondateurs. Elle peut également inclure la remise en cause des politiques et des pratiques d'Israël, à l'échelon national et international ; il peut, en particulier, s'agir de critiquer son comportement en Cisjordanie et à Gaza, son rôle dans la région ou toute autre manière dont cet État exerce, en tant que tel, une influence sur les événements dans le monde. Il n'est pas antisémite de mettre en exergue une discrimination raciale systématique en Israël. D'une manière générale, le débat sur la situation en Israël et en Palestine doit être soumis à des normes identiques à celles qui prévalent dans le cas

d'autres États et d'autres conflits d'autodétermination nationale. Ainsi, même s'il s'agit d'une position controversée, il n'est pas antisémite, en soi, d'établir des parallèles entre la situation d'aujourd'hui en Israël et d'autres contextes historiques, y compris de colonisation de peuplement ou d'apartheid.

14. Les mesures de boycott, de désinvestissement et de sanction constituent des formes répandues et non violentes de lutte politique contre des États. Dans le cas d'Israël, de telles stratégies ne sont certainement pas, en elles-mêmes, antisémites.

15. Il n'y a nulle nécessité qu'un discours politique soit mesuré, proportionné, modéré ou raisonnable, pour être protégé en vertu de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou de tout autre texte relatif aux droits de la personne. Des critiques que certains pourraient considérer comme excessives ou litigieuses, ou comme étant l'application d'une démarche de type « deux poids deux mesures », ne sont pas intrinsèquement antisémites. Il convient de noter que, d'une manière générale, ce qui sépare un discours antisémite d'un discours qui ne l'est pas ne s'inscrit pas nécessairement en cohérence avec la différence entre ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas.

7.3 The Nexus Document

This definition of antisemitism, and the examples that follow, derive from a White Paper drafted by the Nexus Task Force, which examines the issues at the nexus of antisemitism and Israel in American politics. The Task Force is a project of the Knight Program on Media and Religion at the Annenberg School of Communication and Journalism at USC. The definition is designed as a guide for policymakers and community leaders as they grapple with the complexities at the intersection of Israel and antisemitism.

Antisemitism consists of anti-Jewish beliefs, attitudes, actions or systemic conditions. It includes negative beliefs and feelings about Jews, hostile behavior directed against Jews (because they are Jews), and conditions that discriminate against Jews and significantly impede their ability to participate as equals in political, religious, cultural, economic, or social life.

As an embodiment of collective Jewish organization and action, Israel can be a target of antisemitism and antisemitic behavior. Thus, it is important for Jews and their allies to understand what is and what is not antisemitic in relation to Israel.

WHAT IS ANTISEMITIC?

1. All claims of antisemitism made by Jews, like all claims of discrimination and oppression in general, should be given serious attention.
2. Whether speech or conduct about Zionism and Israel is antisemitic should be based on the standards for speech or conduct that apply to antisemitic behavior in general.
3. It is antisemitic to promote myths, stereotypes or attitudes about Zionism and/or Israel that derive from and/or reinforce antisemitic accusations and tropes. These include:
 - a. Characterizing Israel as being part of a sinister world conspiracy of Jewish control of the media, economy, government or other financial, cultural or societal institutions.
 - b. Indiscriminately blaming suffering and injustices around the world on a hidden Jewish conspiracy or of being the maligning hand of Israel or Zionism.

- c. Holding individuals or institutions, because they are Jewish, a priori culpable of real or imagined wrongdoing committed by Israel.
 - d. Considering Jews to be a priori incapable of setting aside their loyalty to the Jewish people and/or Israel.
 - e. Denigrating or denying the Jewish identity of certain Jews because they are perceived as holding the “wrong” position (whether too critical or too favorable) on Israel.
4. It is antisemitic to use symbols and images that present all Jews as collectively guilty for the actions of the State of Israel.
 5. It is antisemitic to attack and/or physically harm a Jew because of her/his relationship to Israel.
 6. It is antisemitic to convey intense hostility toward Jews who are connected to Israel in a way that intentionally or irresponsibly (acting with disregard to potential violent consequences) provokes antisemitic violence.
 7. It is antisemitic to treat Israel in a negative manner based on a claim that Jews alone should be denied the right to define themselves as a people and to exercise any form of self-determination.
 8. It is antisemitic to advocate a political solution that denies Jews the right to define themselves as a people, thereby denying them – because they are Jews – the right to self-determination.
 9. It is antisemitic to treat Israel differently solely because it is a Jewish state, using standards different than those applied to other countries.

WHAT IS NOT ANTISEMITIC?

1. As a general rule, criticism of Zionism and Israel, opposition to Israel’s policies, or nonviolent political action directed at the State of Israel and/or its policies should not, as such, be deemed antisemitic.
2. Even contentious, strident, or harsh criticism of Israel for its policies and actions, including those that led to the creation of Israel, is not per se illegitimate or antisemitic.
3. Opposition to Zionism and/or Israel does not necessarily reflect specific anti-Jewish animus nor purposefully lead to antisemitic behaviors and conditions. (For example, someone might oppose the principle of nationalism or ethnonationalist ideology. Similarly, someone’s personal or national experience may have been adversely affected by the creation of the State of Israel. These motivations or attitudes towards Israel and/or Zionism do not necessarily constitute antisemitic behavior.)
4. Paying disproportionate attention to Israel and treating Israel differently than other countries is not prima facie proof of antisemitism. (There are numerous reasons for devoting special attention to Israel and treating Israel differently, e.g., some people care about Israel more; others may pay more attention because Israel has a special relationship with the United States and receives \$4 billion in American aid).

Colophon

Antisémitisme en Belgique (2024) – Rapport 2024 – Analyse et recommandations d’Unia

Bruxelles, janvier 2023

Éditeur : [Unia](#), Centre interfédéral pour l’égalité des chances

Place Victor Horta, 40 boîte 40, 1060 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

Rédaction : Unia

Mise en page : Unia

Photo : Shutterstock

Éditeur responsable : Patrick Charlier

Nous remercions tous ceux qui ont participé à cette publication.

Plus d’informations auprès de camille.chiavetta@unia.be (FR) et jan.vanlaer@unia.be (NL)