

...la proposition de loi relative à

LA LUTTE CONTRE L'ANTISÉMITISME DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La proposition de loi *relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur* est **issue des travaux de la mission d'information**¹ chargée par la commission de dresser un état des lieux de la diffusion de l'antisémitisme à l'Université et d'évaluer la réponse apportée par les pouvoirs publics.

Adoptées à l'unanimité le 26 juin 2024, les conclusions de cette mission ont pointé **l'inquiétante résurgence d'un climat d'antisémitisme** dans le contexte des mobilisations étudiantes en faveur de la Palestine. Face à cette situation, les outils de lutte à la disposition des établissements apparaissent nettement insuffisants.

La commission a en conséquence formulé **onze recommandations** visant à **améliorer la connaissance du phénomène**, à **déployer des mesures de prévention ciblées** et à **mieux sanctionner les dérives**. Cette proposition de loi constitue la traduction de celles de ces recommandations qui relèvent du domaine législatif.

Elle comporte **trois articles** prévoyant une **sensibilisation** obligatoire à la lutte contre l'antisémitisme tout au long du parcours éducatif (*article 1^{er}*), **une clarification et un renforcement des dispositifs de prévention et de signalement** au sein des établissements (*article 2*), et **une adaptation de la procédure disciplinaire** aux actes de racisme, d'antisémitisme, de violence et de discrimination (*article 3*).

À l'issue de leurs travaux, qui leur ont permis d'effectuer un **suivi** de la situation, les rapporteurs ont souligné la **persistance d'un antisémitisme à bas bruit** dans les établissements et le **risque de sa banalisation**. À leur initiative, la commission a adopté **onze amendements** permettant de préciser et d'améliorer les trois volets de la proposition de loi.

1. UNE SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE À L'UNIVERSITÉ

A. DEPUIS LE 7 OCTOBRE 2023, LA PROGRESSION D'UN CLIMAT D'ANTISÉMITISME FORTEMENT SOUS-ÉVALUÉ

Les **établissements d'enseignement supérieur n'ont pas été épargnés par l'augmentation des actes antisémites** observée dans la société française à la suite des attaques terroristes du 7 octobre 2023 et de la réponse militaire israélienne. Les mobilisations étudiantes en faveur de la Palestine qui en ont découlé, associées à une remise en cause parfois radicale du gouvernement israélien, ont donné lieu à **des dérapages reposant sur l'assignation d'étudiants juifs à Israël**. 67 actes antisémites ont ainsi été recensés par France Universités entre cette date et le 10 avril 2024, soit le double de ceux enregistrés sur l'année universitaire 2022-2023.

Si ce nombre peut apparaître faible en valeur absolue, le phénomène ne saurait être considéré comme résiduel. Sa probable **sous-évaluation** est en effet pointée par la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Le décalage entre ces chiffres et les résultats d'une étude Ifop de septembre 2023, selon **laquelle 9 étudiants juifs sur 10 ont déjà été confrontés à un acte antisémite**, incite par ailleurs à la prudence.

¹ La page Internet retraçant les travaux de la mission d'information est accessible à [cette adresse](#).

Plusieurs facteurs contribuent à cette difficulté de mesure :



le silence des victimes et des témoins, dont résulte une **sous-déclaration** commune à l'ensemble des atteintes à caractère raciste, haineux et discriminatoire ;



les **pratiques hétérogènes des équipes dirigeantes**, dont certaines choisissent d'agir *a minima* pour se prémunir de toute polémique ;



l'existence d'une **zone grise juridique** pour le recensement des actes survenant dans des **contextes périuniversitaires** tels que les soirées étudiantes ou les réseaux sociaux ;



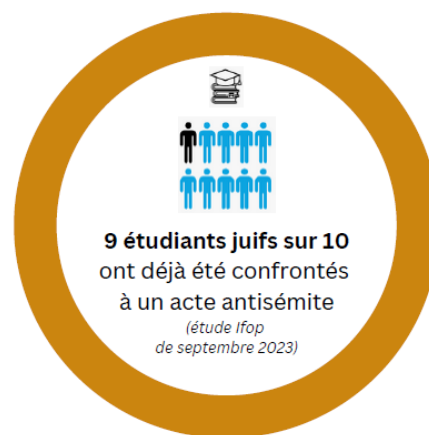
les **difficultés relatives à la qualification juridique** de certains actes, notamment les situations d'ostracisation et les prises de position « antisionistes », qui posent le défi de la distinction entre la critique politique du gouvernement israélien et le discours antisémite.

Ces actes en particulier sont constitutifs du **climat d'antisémitisme diffus**, difficile à repérer et à combattre, mis en évidence par la commission.

B. DERRIÈRE LE RETOUR AU CALME SUR LES CAMPUS, LE RISQUE DE LA BANALISATION DES DÉRIVES

Afin d'effectuer un **suivi** de la situation dans les établissements, les rapporteurs ont entendu à nouveau plusieurs des acteurs auditionnés dans le cadre de leurs travaux d'information. Sur la base de ces entretiens, il semble exister un consensus sur le fait que **les manifestations d'antisémitisme fortement visibles ont globalement cessé sur les campus**.

Ce retour au calme ne signifie cependant pas que les actes antisémites y aient totalement disparu. Il semble au contraire que **le climat d'antisémitisme tende à s'enraciner** sous l'effet de **la banalisation des discours antisémites**, qui n'est pas propre à l'Université. Ce phénomène crée une atmosphère pesante pour les étudiants juifs et peut les conduire à redouter, voire à éviter la fréquentation des campus.



C. DES ÉTABLISSEMENTS DÉSARMÉS

Dans ce contexte, les rapporteurs font le constat d'un **engagement renforcé** des pouvoirs publics et des établissements. Cet engagement se traduit notamment par la **reprise en main de situations très dégradées**, telle que celle qui prévalait à l'Institut d'études politiques de Paris au printemps.

En dépit de ce volontarisme affiché, **les fortes lacunes constatées par la commission sur la détection, la prévention et la sanction des actes antisémites sont loin d'être résolues**. En l'absence de dispositifs de signalement unifiés, la connaissance du phénomène demeure très imparfaite. Sans cadre législatif contraignant, les dispositifs de lutte déployés ne prennent pas toujours en compte les enjeux spécifiques à l'antisémitisme. En matière de sanction, l'administration de la preuve dans le cadre disciplinaire et l'absence de communication persistante des services judiciaires concentrent les difficultés. Les **onze recommandations** formulées par la mission d'information **restent ainsi d'une urgente actualité**.

2. LES MESURES DE LA PROPOSITION DE LOI

A. RECONNAÎTRE UNE PLACE SINGULIÈRE À L'ANTISÉMITISME AU SEIN DE LA LUTTE CONTRE LE RACISME, LA VIOLENCE, LES DISCRIMINATIONS ET LA HAINE

L'ambition portée par la proposition de loi s'appuie sur les dispositifs déjà déployés dans les établissements, qui portent notamment sur le racisme et les violences sexuelles et sexistes (VSS), et qu'il ne s'agit pas de remettre en cause ou de concurrencer. Ses dispositions s'insèrent par ailleurs dans un cadre législatif excédant le combat contre l'antisémitisme.

Le texte fait ainsi référence, au-delà de l'antisémitisme, à la lutte contre le racisme, la violence, la discrimination et la haine. Cette rédaction renvoie au débat tenu devant la mission d'information sur la manière dont le combat contre l'antisémitisme doit ou non être intégré dans un cadre plus large. La position équilibrée de la proposition de loi, qui consiste à reconnaître une place singulière à la lutte contre l'antisémitisme au sein du combat déjà organisé contre le racisme, la haine, la violence et la discrimination, résulte de trois considérations :

- la lutte contre l'antisémitisme, qui représente une forme singulière d'hostilité identitaire, doit être identifiée de manière systématique afin de renforcer sa visibilité et de prévenir sa dilution ;
- au plan opérationnel, il importe de tenir compte des moyens limités des établissements, qui ne permettent pas le financement d'une multiplicité de dispositifs, mais aussi de permettre la mutualisation des moyens et des avancées développées sur d'autres champs ;
- du point de vue de la méthode, un traitement isolé de l'antisémitisme, en donnant le sentiment d'une hiérarchisation des violences, pourrait se révéler contre-productif.

Les trois volets de la proposition de loi sont irrigués par cette recherche d'équilibre entre la préservation de l'existant et la mise en visibilité du combat contre l'antisémitisme.

B. UNE RÉNOVATION DES DISPOSITIFS DE LUTTE EN TROIS VOLETS

1. Une sensibilisation à la lutte contre l'antisémitisme tout au long du parcours éducatif



L'article 1^{er} inscrit la sensibilisation à la lutte contre l'antisémitisme et le racisme parmi les missions de formation des établissements assurant le service public d'enseignement, c'est-à-dire les établissements d'enseignement supérieur, mais aussi les écoles, les collèges et les lycées, ainsi que des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ). Il s'agit ainsi de créer une chaîne de formation tout au long du parcours éducatif.

Les contenus des enseignements dispensés sur cette base relèvent des maquettes pédagogiques définies par les ministères et les établissements. Les rapporteurs insistent à ce titre sur :

- la nécessité de diffuser largement la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), conformément à la résolution adoptée par le Sénat le 5 octobre 2021 ;
- la nécessaire adaptation des contenus de prévention aux nouvelles formes de l'expression antisémite, dans le contexte d'une mise en concurrence du thème du génocide ;
- l'utilité de faire intervenir des acteurs spécialisés sur ces sujets, notamment les associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et les acteurs du programme CoExist, animé par l'Union des étudiants juifs de France (UEJF), SOS Racisme et la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE).



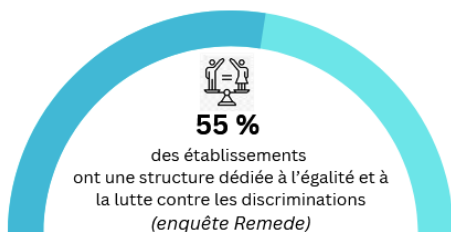
2. Une clarification et un renforcement des dispositifs de prévention et de signalement

a) L'installation obligatoire de missions « égalité et diversité » disposant d'un référent dédié

L'article 2 vise à rationaliser le cadre textuel des dispositifs de lutte et de signalement. Si de nombreux établissements se sont dotés de missions « égalité et diversité » et de référents « racisme et antisémitisme », les obligations définies par la loi portent aujourd'hui uniquement sur les missions « égalité entre les femmes et les hommes ». Il en découle des disparités importantes entre les organisations mises en place dans les établissements.

Le texte entend donc clarifier les obligations qui s'imposent aux établissements en prévoyant :

- la généralisation de missions « égalité et diversité », avec un champ d'intervention étendu à la lutte contre l'antisémitisme, le racisme, la violence, la haine et la discrimination ;
- la désignation en leur sein d'un référent dédié à la lutte contre l'antisémitisme et le racisme.



b) Le déploiement systématique de dispositifs de signalement



Ces missions « égalité et diversité » auront l'**obligation de déployer un dispositif de signalement** des actes de violence, de racisme, d'antisémitisme, de discrimination et de haine garantissant l'anonymat des victimes et témoins et permettant d'assurer un **suivi statistique** des éléments recueillis.

Une **obligation de signalement** des actes antisémites auprès du référent est par ailleurs créée pour les personnels.

3. Une mise à jour de la procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire, telle qu'elle est définie aux articles R. 811-10 et suivants du code de l'éducation, est **centrée sur les cas de fraude académique**, auxquels s'ajoute « *tout fait de nature à porter atteinte à l'ordre, au bon fonctionnement ou à la réputation de l'université* ». Cette formulation est appréciée de manière diverse par les présidents d'université : certains d'entre eux estiment qu'elle leur permet d'engager une procédure en cas d'agissements antisémites, tandis que d'autres considèrent qu'il s'agit d'une base trop floue.



L'**article 3** ajoute en conséquence les **actes d'antisémitisme** et de racisme, les discriminations, les violences et toutes les formes de haine **aux motifs permettant d'engager une procédure disciplinaire**.

Il pose par ailleurs le principe de la **prise en compte des victimes** dans la procédure, en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les actions à mettre en œuvre.

Il renvoie enfin à un décret en Conseil d'État le soin de **préciser les pouvoirs d'investigation** des présidents pour l'établissement des faits portés à la connaissance de la section disciplinaire, notamment en matière d'accès aux données de communication électronique. L'intention des auteurs est ici principalement de faciliter l'identification des auteurs de discours antisémites en ligne, en autorisant le rapprochement entre leurs numéros de téléphone et ceux des listes administratives.

3. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté **onze amendements** à la proposition de loi.

1. Une extension des obligations de formation à la lutte contre l'antisémitisme

Elle a tout d'abord étendu aux **établissements privés** l'obligation de proposer une formation à la lutte contre l'antisémitisme, le racisme, les discriminations, les violences et la haine.

Elle a également créé une **obligation de formation** pour les élus étudiants, les référents antisémitisme et racisme, les personnes assurant le recueil des signalements et les membres des sections disciplinaires des usagers et des enseignants-chercheurs.

2. Des précisions sur le fonctionnement des missions « égalité et diversité »

En ce qui concerne l'installation des missions « égalité et diversité », la commission a rétabli le **pouvoir de proposition conjointe du conseil d'administration et du conseil académique**.

Afin de clarifier le mécanisme de remontée d'informations sur les signalements recueillis, elle a :

- précisé que ces signalements sont **transmis au président d'établissement**, ce qui permettra de **lier leur recueil et le déclenchement d'une procédure de sanction** ;
- prévu que **les signalements des personnels** doivent être adressés au dispositif *ad hoc*.



Les rapporteurs ont par ailleurs indiqué leur volonté de **poursuivre le débat en séance sur le financement** de ces dispositifs renforcés, qui pourrait passer par l'allocation aux missions « égalité et diversité » d'une fraction de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).

La commission souligne que ces dispositifs ne pourront produire leurs effets qu'à la condition que les responsables d'établissements s'en emparent. Elle encourage à ce titre la généralisation du portage de la lutte contre l'antisémitisme au niveau des vice-présidences.

3. Une adaptation des dispositions relatives à la procédure disciplinaire

Pour ce qui est de la procédure disciplinaire, la commission a **substitué la notion d'information des victimes à celle de leur association à la procédure**.

Elle a également **supprimé** la disposition selon laquelle les présidents d'établissement ont un **pouvoir d'accès aux données de communication électronique** des usagers faisant l'objet d'une procédure, qui apparaît incompatible avec le cadre général de protection des données personnelles.

4. Une unification du champ de la proposition de loi

Dans la logique développée *supra* d'une recherche d'équilibre entre les dispositifs existants et la mise en visibilité du combat contre l'antisémitisme, la commission a enfin adopté plusieurs amendements visant à **unifier le champ** des obligations mises à la charge des établissements en prévoyant, à chaque fois que c'est pertinent, qu'elles portent sur la lutte contre l'antisémitisme, le racisme, les discriminations, les violences et la haine.

**La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport
a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Elle sera examinée en séance publique le 20 février 2025.**



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(*Union Centriste*)



Pierre-Antoine Levi

Rapporteur
Sénateur du Tarn-et-Garonne
(*Union Centriste*)



Bernard Fialaire

Rapporteur
Sénateur du Rhône
(*RDSE*)

[Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier](#)

