

...la mission d'information consacrée à la question de

L'ANTISÉMITISME DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Inquiète des dérives constatées au cours des derniers mois, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a chargé Pierre-Antoine Levi et Bernard Fialaire de dresser un état des lieux de la diffusion de l'antisémitisme à l'Université et de la réponse apportée par les pouvoirs publics.

Au terme de deux mois de travaux, qui les ont conduits à rencontrer plus de 60 acteurs de premier plan du combat contre l'antisémitisme, les rapporteurs se sont alarmés de la résurgence, au sein de nombreux établissements, d'un climat d'antisémitisme dont les modes d'expression ont évolué sous l'effet de la polarisation idéologique associée aux mobilisations étudiantes en faveur de la Palestine. Au-delà d'agissements isolés et sporadiques qui n'ont jamais totalement cessé et qui sont souvent le fait de sympathisants de l'ultradroite, cette réactivation de l'antisémitisme dans le supérieur s'inscrit depuis plusieurs mois dans une dynamique collective extrêmement inquiétante, attisée par une idéologie relevant désormais également de l'extrême gauche de l'échiquier politique.

Face à ce constat, les rapporteurs ont formulé 11 propositions visant à créer un sursaut des pouvoirs publics et des établissements avant la prochaine rentrée universitaire. Le combat à mener doit d'abord passer par une meilleure connaissance du phénomène à travers la détection systématique des actes. Il suppose également le déploiement de mesures de prévention ciblées, utilisant les moyens de la méthode scientifique et de la recherche universitaire, et réinscrivant les valeurs républicaines au cœur des mobilisations et des débats étudiants. Il appelle enfin une réponse de fermeté par la sanction des dérives dans un cadre disciplinaire et judiciaire renforcé.

Tout en tirant parti des avancées accomplies dans la lutte contre les autres violences et discriminations qui touchent les étudiants, notamment les violences sexistes et sexuelles, ce combat devra tenir compte de la spécificité irréductible de l'antisémitisme, qui constitue la plus ancienne des hostilités identitaires. Sa réactivation à l'Université, qui devrait constituer le lieu du débat et de l'ouverture humaniste permettant le dépassement des préjugés, est particulièrement insupportable et appelle à une mobilisation urgente et sans concession.

1. LES CONSTATS DE LA COMMISSION

A. L'UNIVERSITÉ EST CONFRONTÉE À LA PROGRESSION D'UN CLIMAT D'ANTISÉMITISME DIFFUS, DIFFICILE À MESURER ET À COMBATTRE

1. Une importante sous-évaluation de la réalité de l'antisémitisme dans le supérieur

- Depuis les attaques terroristes du 7 octobre 2023 et le conflit qui en a découlé, une forte augmentation des actes et propos antisémites a été enregistrée dans l'ensemble de la société française ; avec **67 actes** recensés par France Universités depuis cette date, soit **le double de ceux enregistrés sur l'ensemble de l'année universitaire 2022-2023**, l'enseignement universitaire n'échappe pas à cette tendance.

Ces statistiques globales recouvrent **des manifestations d'hostilité très diverses**, allant du tag anonyme à l'agression physique, en passant par la diffusion de messages insultants sur des groupes de conversation en ligne. Des **situations de harcèlement et d'ostracisation** d'étudiants juifs ont également été rapportées ; ces actes, qui prennent la **forme diffuse d'un « antisémitisme d'atmosphère »**

– bousculades répétées dans les couloirs, changements de place dans les amphithéâtres et salles de cours, répétition de blagues reposant sur des clichés antisémites ou encore isolement de certains étudiants à l'heure de constituer des groupes de travail pour la préparation d'un exposé –, sont d'autant plus insidieux qu'ils sont difficiles à repérer et à caractériser.

Les données disponibles **ne permettent pas d'identifier de filière ou d'établissements particulièrement concernés**. Si la politisation plus marquée des étudiants en sciences sociales et politiques peut contribuer au phénomène, la médiatisation des dérives survenues lors des récentes mobilisations a pu produire un effet de loupe sur certains établissements sans correspondre totalement à la réalité. Plusieurs intervenants ont par ailleurs fait part de leur préoccupation face à la survenue régulière d'actes antisémites dans les facultés de médecine et de pharmacie.

- Si le nombre des actes antisémites recensés par les universités reste faible en valeur absolue, **le phénomène ne saurait pour autant être considéré comme résiduel**. Le fort **décalage** entre les signalements et les résultats de l'étude Ifop de septembre 2023, selon laquelle 9 étudiants juifs sur 10 ont déjà été confrontés à un acte antisémite, incite en effet à la prudence. La commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) évoque à ce propos un « **chiffre noir** » de l'antisémitisme, qui résulte d'un phénomène massif de sous-déclaration commun à l'ensemble des atteintes à caractère raciste et discriminatoire, tandis que la Dilcrah a estimé que les chiffres des signalements sont « **probablement sous-estimés** ».

2. Des difficultés de détection renforcées dans le contexte des mobilisations étudiantes

Plusieurs facteurs contribuent à cette sous-estimation. Au **silence** des victimes et des témoins s'ajoutent **les pratiques hétérogènes des équipes dirigeantes**, dont certaines privilégient une action *a minima* et le « *pas de vagues* ». Les actes survenant dans des **contextes péri-universitaires** tels que les soirées étudiantes, les lieux de stage ou les messageries en ligne constituent par ailleurs des **zones grises** au regard du processus de recensement.

Surtout, les présidents d'établissement ont indiqué se sentir **démunis pour procéder à la qualification juridique** de certains actes, et notamment, dans le contexte des mobilisations étudiantes, pour **distinguer entre la critique politique légitime** du gouvernement israélien, protégée par la liberté d'expression, et **des déclarations antisémites** constitutives de délits sanctionnés par le droit pénal. Du fait de l'ambiguïté et du caractère amalgamant du terme, ces difficultés portent notamment sur **les prises de position « antisionistes »** ; certains slogans utilisés lors des occupations de campus ainsi que l'utilisation du symbole des mains rouges ont également suscité de fortes réserves. Plusieurs dirigeants ont au total regretté de se sentir **pris en étau entre deux accusations opposées**, l'une de criminaliser l'action politique, l'autre de ne pas assurer le respect des principes républicains fondamentaux.

Ces difficultés sont symptomatiques d'un **climat d'antisémitisme révélé par les événements du 7 octobre** et leurs suites, qui se traduit par des actes et propos diffus, difficiles à rattacher aux catégories juridiques traditionnelles. Cet intolérable climat général conduit nombre d'étudiants juifs à **redouter et à éviter la fréquentation des campus des établissements**, renonçant ainsi à certains attributs de la vie universitaire.

3. Un dispositif de signalement largement inopérant

Interrogeant leurs différents interlocuteurs sur l'évolution des agissements antisémites dans le supérieur au cours des dernières années, les rapporteurs ont eu la surprise de constater que ces données n'existent pas faute d'un système de signalement et de suivi statistique suffisamment robuste.

Le dispositif de signalement qui fonctionne aujourd'hui dans les établissements, qui repose sur l'action des missions Égalité et des référents racisme et antisémitisme, souffre – en dépit de l'engagement de ces référents, dont l'implication doit être saluée – de **plusieurs faiblesses structurelles** : une absence de base législative consolidée et un déploiement laissé au libre choix des établissements, donnant lieu à des pratiques hétérogènes, d'une part ; une insuffisante identification par la communauté étudiante et un déficit de confiance de la part des victimes et des témoins d'autre part.

La commission considère que :

- les événements du 7 octobre et leurs suites, par la polarisation idéologique qui en a découlé sur les campus, ont révélé la permanence d'un antisémitisme latent dans les établissements d'enseignement supérieur. L'évolution des agissements antisémites au cours des derniers mois, qui ont vu le déploiement d'une dynamique collective très préoccupante, favorise la progression d'un climat d'antisémitisme diffus, difficile à objectiver et à mesurer, et qui met en difficulté de nombreux étudiants juifs ;
- il est à craindre que le faible nombre d'actes antisémites recensés résulte de leur sous-évaluation massive du fait du silence des victimes, en lien avec une peur des représailles, et des faiblesses des dispositifs de signalement ;
- le cadre de fonctionnement des dispositifs de signalement doit en conséquence être revu afin de renforcer leur visibilité, de mieux définir les obligations incombant aux établissements et de lever les obstacles à la prise de parole des victimes et des témoins.

B. LA PRÉVENTION DES DÉRIVES PASSE PAR LA RÉAFFIRMATION DES MISSIONS FONDAMENTALES DE L'UNIVERSITÉ

1. Une problématique émergente dans le supérieur

Face à cette résurgence d'un antisémitisme culturel enraciné dans un contexte de polarisation idéologique aiguë, la **prévention des dérives par la déconstruction des stéréotypes et des positionnements idéologiques** est indispensable : de toute évidence, nombre d'étudiants n'ont pas intégré les principes de l'enseignement moral et civique du primaire et du secondaire à leur entrée dans le supérieur. Alors que **l'Université n'avait traditionnellement pas de rôle direct à jouer en matière d'ouverture laïque et civique** des étudiants, cet état de fait les y contraint désormais, ce qui constitue **un véritable défi** au regard de la masse des étudiants à sensibiliser dans le cadre de cursus très hétérogènes, dans lesquels s'appliquent les principes d'autonomie des établissements et de liberté académique des enseignants-chercheurs.

2. Un nécessaire renforcement des actions de sensibilisation et de formation déjà mises en œuvre par les établissements

Les établissements d'enseignement supérieur, en coordination avec le ministère, s'y sont attelés depuis plusieurs années par la mise en place d'un **large éventail d'actions de sensibilisation** à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, souvent en lien avec des associations mémorielles. Ces actions, indubitablement positives, n'atteignent cependant pas leur objectif **faute d'une systématisation et d'un ciblage suffisants** ; s'agissant en particulier des actions de sensibilisation des étudiants, le **format événementiel en accès libre** le plus souvent privilégié ne permet pas de toucher les publics auxquels elles sont prioritairement destinées.

Par l'exercice même de sa mission de recherche et d'enseignement, **l'Université a également un rôle de premier plan à jouer dans la déconstruction des mécanismes** qui sous-tendent les stéréotypes antisémites. Alors que les laboratoires de recherche dédiés à la connaissance des populations juives et des phénomènes racistes et antisémites constituent à cet égard des outils précieux, les rapporteurs déplorent la disparition récente du département d'études juives et hébraïques de l'université Paris 8.

3. Réinscrire le respect des principes républicains au cœur de l'Université

À côté de ces mesures d'éducation qui porteront leurs fruits sur le temps long, les établissements doivent répondre à très court terme, par des mesures de prévention spécifiques, au fort risque d'expression antisémite dans le cadre des prises de positions sur le conflit en cours à Gaza.

Alors que **le cadre traditionnel de la controverse universitaire, qui constitue l'un des piliers de la mission de l'Université, a été mis en danger** dans plusieurs établissements au cours des derniers mois, cette réponse peut passer par l'engagement des présidents d'université pour faire respecter un dialogue conforme à la tradition d'ouverture universitaire comme aux valeurs républicaines.

Elle peut également se traduire par la **mobilisation des nombreuses dispositions juridiques permettant aux présidents d'établissement de limiter à titre préventif les libertés d'expression et de réunion pour assurer le respect de l'ordre public**. Il relève ainsi de leur responsabilité de mettre en garde contre ces risques de dérive à l'occasion de certains événements étudiants, et, à chaque fois que ce n'est pas suffisant, d'interdire préventivement certains débats qui n'en sont pas. Face au risque de banalisation de l'antisémitisme et de son enracinement dans les nouveaux clivages idéologiques qui s'étendent dans le supérieur, un **message de fermeté absolue** doit être passé pour permettre à l'ensemble des étudiants de se former dans de bonnes conditions, et plus généralement pour **redonner des repères républicains** à l'ensemble de la communauté universitaire.

La commission estime que :

- seule la systématisation des actions de formation et de sensibilisation des différents acteurs de l'enseignement supérieur à la lutte contre l'antisémitisme peut permettre, dans le respect des libertés académiques, de toucher les publics auxquels elles sont prioritairement destinées ;
- les moyens de l'enseignement et de la recherche, en ce qu'ils constituent le cœur des missions universitaires, doivent être les outils privilégiés du réarmement des esprits face à la résurgence de l'antisémitisme. Le modèle de l'Institut d'étude des religions et de la laïcité (IREL), organisme public de formation adossé au monde de la recherche créé en 2022 dans le contexte du débat sur l'enseignement du fait religieux au lendemain des attentats du 11 septembre, constitue une inspiration à cet égard ;
- les acteurs de l'Université doivent se mobiliser pour défendre la culture du débat au sein des établissements, sans que celui-ci ne puisse constituer un prétexte à l'expression de propos haineux, racistes ou antisémites. Lorsque les possibilités du dialogue ont été épuisées, cette défense peut passer par une limitation proportionnée et temporaire des libertés d'expression et de réunion des étudiants, voire par le déclenchement de l'intervention des forces de l'ordre dans le cadre des franchises universitaires.

C. UNE INSUFFISANTE MOBILISATION DES ACTEURS DANS LA POURSUITE ET LA SANCTION DES AUTEURS D'AGISSEMENTS ANTISÉMITES

1. Des politiques de répression hétérogènes entre les établissements

Si le nombre d'actes antisémites mesurés dans les établissements d'enseignement supérieur est très inférieur à la réalité du phénomène, **le nombre de ceux faisant l'objet de poursuites l'est encore davantage**. Seules 6 saisines de commissions disciplinaires et 14 signalements auprès des procureurs de la République ont ainsi été enregistrés entre le 7 octobre 2023 et le mois d'avril 2024. La faiblesse de ce nombre ne peut être entièrement imputée aux délais nécessaires aux enquêtes administratives préalables et doit également être mis en lien avec les pratiques des établissements.

La **diversité des approches des présidents d'établissement en matière répressive** est illustrée par l'existence d'un **débat sur la possibilité ou non d'engager des procédures disciplinaires et judiciaires pour des faits d'antisémitisme se déroulant dans des sphères privées**, telles que des soirées étudiantes ou des messageries en ligne. Les rapporteurs considèrent à cet égard que l'impossibilité de sanctionner n'existe pas et que tous les faits portant atteinte au bon fonctionnement de l'Université peuvent et doivent être poursuivis, comme le font déjà plusieurs établissements, par l'activation de l'arsenal très complet des mesures législatives et réglementaires à leur disposition.

2. En dépit de ses limites, l'approche disciplinaire constitue la voie à privilégier dans la sanction des agissements antisémites

Du fait de la longueur de ses procédures, la justice pénale ne peut avoir, dans la sanction des agissements antisémites, qu'un rôle complémentaire à la voie disciplinaire, qui doit être **prioritairement activée** pour assurer leur traitement rapide et être assortie le cas échéant de **mesures conservatoires** permettant d'assurer la protection des victimes. Les rapporteurs observent à cet égard que les signalements répétés au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de l'engagement concomitant d'une procédure disciplinaire, constituent **un moyen pour certains chefs d'établissement de se défausser de leurs obligations** dans l'attente du verdict hypothétique et lointain de la justice.

La mise en œuvre des procédures disciplinaires se heurte cependant à **plusieurs limites** tenant principalement aux difficultés d'établissement de la matérialité des faits, compte tenu de l'absence de pouvoirs d'investigation des établissements pour les actes en ligne, et à la relative lenteur du processus résultant de la nécessité de conduire des enquêtes administratives.

Le renforcement du recours à cette voie suppose ainsi que la procédure disciplinaire, historiquement construite pour régler les cas de fraude académique, soit aujourd'hui adaptée aux actes de violence, de discrimination et de haine survenant dans les établissements.

3. Un défaut de coopération entre les autorités judiciaires et les établissements

Les présidents d'établissement regrettent unanimement leur **absence complète d'information par les parquets quant aux suites données aux signalements** qu'ils leur adressent au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Cette absence de retour est d'autant plus dommageable que les signalements ainsi effectués visent bien souvent à obtenir des éclairages quant au traitement à réserver aux actes difficiles à qualifier. Cette situation est révélatrice d'un **manque de coopération institutionnalisée entre les acteurs de l'enseignement supérieur et les parquets**, qui pourrait être développée par chaque établissement ou à l'échelle des rectorats académiques.

La commission considère que :

- le troisième axe de réponse à la progression des agissements antisémites dans les établissements du supérieur réside, à chaque fois que c'est possible, dans l'engagement systématique de poursuites et le prononcé de sanctions contre leurs auteurs, incluant des mesures de responsabilisation particulièrement adaptées aux profils étudiants ;
- la faiblesse constatée dans le déclenchement des poursuites et des sanctions appelle à une mobilisation plus ferme des responsables d'établissements, en lien avec les rectorats académiques qui sont les relais de la politique de « tolérance zéro » portée par la ministre et peuvent intervenir en cas de carence de ces responsables ;
- le déclenchement des procédures de sanction doit être accompagné d'une prise de parole systématique visant à la réaffirmation des principes et des règles qui s'imposent à la communauté universitaire ;
- les procédures à la main des établissements sont susceptibles de recevoir des améliorations à la marge dans leur volet disciplinaire comme dans leur volet judiciaire.

2. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Plusieurs de ces recommandations déboucheront sur la présentation d'une proposition de loi à l'automne.

AXE N° 1 : AMÉLIORER LA DÉTECTION DES ACTES ANTISÉMITES

Recommandation n° 1 : Rationaliser le **cadre législatif et réglementaire** des dispositifs de lutte et de signalement, en précisant dans la loi les obligations incombant aux établissements en matière de détection des actes antisémites.

Recommandation n° 2 : Encourager la généralisation des **vice-présidences dédiées à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme** afin d'améliorer son portage politique et sa visibilité au sein des établissements.

Recommandation n° 3 : Actualiser les **ressources juridiques** destinées à guider les établissements dans la détection des faits d'antisémitisme en les **adaptant aux nouvelles formes prises par l'expression antisémite**, notamment lors des récentes mobilisations au sujet de la situation à Gaza.

Recommandation n° 4 : Face à la progression d'un « antisémitisme d'atmosphère », assurer, à titre pédagogique, la diffusion dans les établissements de la **définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA**, conformément à la résolution adoptée par le Sénat le 5 octobre 2021.

Recommandation n° 5 : Pour répondre à la crainte des représailles et au déficit de confiance des victimes, **adapter et diversifier les processus de signalement** en associant les acteurs associatifs, en professionnalisant les dispositifs d'écoute, en renforçant les garanties de confidentialité et en faisant connaître la coordination nationale d'accompagnement des étudiantes et des étudiants (CNAE).

AXE N° 2 : PRÉVENIR LES DÉRIVES

Recommandation n° 6 : En ce qui concerne la **sensibilisation des étudiants**, privilégier les **actions obligatoires et ciblées sur certains moments-clés de l'année universitaire**, notamment l'entrée dans l'enseignement supérieur, la demande d'agrément des associations étudiantes et le renouvellement de leur bureau, ou avant toute participation à certains événements de la vie étudiante.

Recommandation n° 7 : **Systématiser la formation des autres acteurs** des établissements (équipes dirigeantes et cadres administratifs, représentants associatifs, référents racisme et antisémitisme, enseignants-chercheurs) aux **enjeux opérationnels** de la lutte contre l'antisémitisme, notamment à l'occasion du renouvellement prochain des équipes dirigeantes des universités.

Recommandation n° 8 : Intégrer la lutte contre l'antisémitisme **dans les cursus de formation** par un renforcement du **bonus étudiant**.

Recommandation n° 9 : Consolider la place des méthodes et des savoirs universitaires dans la lutte contre l'antisémitisme par la **préservation des départements d'études juives et hébraïques** et la mise en place d'une **structure publique de recherche et de formation interuniversitaire** dédiée à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

AXE N° 3 : POURSUIVRE ET SANCTIONNER LES AUTEURS

Recommandation n° 10 : Adapter le régime de la **procédure disciplinaire** à la sanction des actes racistes et antisémites, en **complétant la liste des faits** permettant de la déclencher et en **renforçant les pouvoirs d'investigation** des établissements.

Recommandation n° 11 : Afin d'améliorer le suivi des signalements effectués au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, généraliser les **conventions de partenariat** entre les établissements d'enseignement supérieur et les parquets locaux.



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](#)

