

N° 4233

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145-7 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

*sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012  
relative au **harcèlement sexuel***

ET PRÉSENTÉ PAR

Mme PASCALE CROZON ET M. GUY GEOFFROY  
Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA LOI DU 6 AOÛT 2012 : RÉTABLIR LE DÉLIT DE HARCÈLEMENT SEXUEL ET EN AMÉLIORER LA DÉFINITION ET LA RÉPRESSION</b> .....	9
<b>A. UNE LOI QUI VISE À LUTTER CONTRE LES DIFFÉRENTES FORMES DE HARCÈLEMENT SEXUEL</b> .....	9
1. Le harcèlement sexuel : un délit dont la définition par la loi du 17 janvier 2002 a été déclarée contraire à la Constitution .....	9
a. Une définition évolutive du harcèlement sexuel .....	9
b. Une définition censurée par le Conseil constitutionnel .....	11
2. Une nouvelle définition du harcèlement sexuel et une augmentation des peines encourues.....	12
a. Une double définition du harcèlement sexuel .....	13
b. Un champ d'application large pour une définition unanimement saluée.....	14
c. La répression du harcèlement sexuel .....	15
<b>B. LA RÉPRESSION DES DISCRIMINATIONS FAISANT SUITE À DES FAITS DE HARCÈLEMENT SEXUEL</b> .....	16
<b>C. UNE HARMONISATION DE LA DÉFINITION DU HARCÈLEMENT SEXUEL FIGURANT DANS LE CODE DU TRAVAIL</b> .....	18
<b>D. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES APPLICABLES À LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	19
a. Sanctionner le harcèlement sexuel dans la fonction publique.....	19
b. Prévenir le harcèlement sexuel dans la fonction publique.....	22
<b>E. LES DROITS DES VICTIMES</b> .....	23
<b>F. LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL EN EUROPE</b> .....	23
<b>II. LE HARCÈLEMENT SEXUEL : DES COMPORTEMENTS FRÉQUENTS QUI RESTENT PEU CONDAMNÉS</b> .....	26
<b>A. DES COMPORTEMENTS ENCORE FRÉQUENTS ET BANALISÉS</b> .....	26
<b>B. DES CONDAMNATIONS RARES</b> .....	31
1. Un nombre de condamnations qui n'a pas augmenté depuis 2012.....	32
a. De rares condamnations pénales.....	32

b. Une évolution de la jurisprudence ? .....	33
c. Un contentieux qui se développe devant les prud'hommes .....	34
2. Pourquoi un tel décalage entre le nombre de victimes et les condamnations ? .....	35
a. Des difficultés pour témoigner et apporter la charge de la preuve .....	35
b. La question de la poursuite par le parquet .....	36
c. La requalification des faits .....	37
C. DES ACTIONS MISES EN PLACE DANS DIFFÉRENTS MINISTÈRES.....	38
1. Dans la fonction publique hospitalière .....	39
2. Les mesures mises en place par le ministère chargé des sports .....	40
D. LES POLITIQUES DE PRÉVENTION DANS LES ENTREPRISES .....	41
1. La prévention du harcèlement sexuel : des obligations pesant sur l'employeur....	41
2. De rares plans de prévention dans les entreprises.....	43
<b>III. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL .....</b>	<b>44</b>
A. UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES ET DES PROFESSIONNELS.....	44
1. Un meilleur accompagnement des victimes .....	44
2. Développer la formation des professionnels.....	46
B. UNE NÉCESSAIRE SENSIBILISATION DE L'OPINION .....	50
C. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR AMÉLIORER LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL .....	53
1. Réformer le délai de prescription.....	53
2. Les avancées de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.....	55
a. L'alignement du régime probatoire du harcèlement sexuel sur celui des discriminations .....	56
b. Le remboursement par l'employeur des indemnités chômage versées à une personne licenciée à la suite d'un traitement discriminatoire ou à un harcèlement sexuel ou moral.....	57
c. Le versement d'une indemnité « plancher » pour tout salarié licencié en raison d'un motif discriminatoire lié au sexe ou à la suite d'un harcèlement .....	58
3. Développer les peines complémentaires.....	58
4. Réformer le régime juridique de la dénonciation calomnieuse ?.....	60
5. Réformer la procédure disciplinaire dans l'enseignement supérieur.....	62
D. DÉVELOPPER LA PRÉVENTION DANS LES ENTREPRISES ET DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....	66
1. Une nécessaire prise de conscience des entreprises.....	66
2. Aider les entreprises à mettre en place une politique de prévention.....	67
3. Des dispositifs innovants qui doivent être généralisés .....	69

<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>73</b>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>87</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION .....</b>	<b>89</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 145, alinéa 7 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'à l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un « *rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi* » qui fait notamment état « *des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ladite loi* ». En application de cette disposition, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé, le 4 mai dernier, une mission d'information sur l'évaluation de la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel <sup>(1)</sup>.

Première loi adoptée par le Parlement pendant cette législature, la loi du 6 août 2012 a redéfini le délit de harcèlement sexuel à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 4 mai 2012 <sup>(2)</sup> qui avait déclaré contraire à la Constitution, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, l'article 222-33 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale <sup>(3)</sup>. Si le premier objectif de cette loi était de combler le vide juridique créé par l'abrogation du délit de harcèlement sexuel en donnant à ce délit une définition suffisamment précise pour satisfaire au principe de légalité, le législateur a aussi eu pour objectif d'harmoniser les rédactions des dispositions du code pénal et du code du travail relatives au harcèlement sexuel, d'assurer une meilleure prise en compte des différents types de comportement devant être considérés comme du harcèlement et de promouvoir des politiques de prévention.

Or, selon un sondage réalisé en mai 2016 <sup>(4)</sup>, près de 18 % des Français déclarent avoir déjà été victimes de harcèlement sexuel, dont près de trois femmes sur dix (28 %). Alors que 78 % des personnes interrogées considèrent que le harcèlement sexuel est un « *phénomène répandu* », 80 % considèrent que la société française est trop laxiste face à ce phénomène. Les comportements de harcèlement sexuel restent donc une réalité pour beaucoup de Français, notamment dans la sphère professionnelle.

---

(1) Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

(2) Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012.

(3) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(4) Sondage réalisé par internet les 10 et 11 mai 2016 par la société Elabe pour la chaîne de télévision BFMTV auprès d'un échantillon de 950 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus selon la méthode des quotas.

Plusieurs politiques ont été mises en place ces dernières années pour lutter contre les violences faites aux femmes : peuvent être citées la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants <sup>(1)</sup>, la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes <sup>(2)</sup> ou la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées <sup>(3)</sup>. Plus récemment, plusieurs mesures ont été adoptées, notamment dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi <sup>(4)</sup> et la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels <sup>(5)</sup>, pour lutter contre les agissements sexistes dans la sphère professionnelle.

Même si ces mesures participent à une politique d'ensemble de lutte contre les violences de genre, **vos rapporteurs ont fait le choix de centrer exclusivement les travaux de la mission sur l'évaluation de la loi du 6 août 2012 et son impact en matière de lutte contre le harcèlement sexuel**, même si d'autres comportements, tels que les agissements sexistes, peuvent avoir un impact sur les femmes, notamment dans le cadre de leur vie professionnelle.

La mission a entendu, dans le cadre de vingt auditions, les représentants des associations de lutte contre les violences sexuelles et des associations de défense des droits des femmes, les représentants des magistrats et des avocats, des organisations syndicales et patronales, le Défenseur des droits et différents directeurs d'administrations centrales. Ces différentes auditions ont permis de montrer que si la loi du 6 août 2012 a retenu une définition unanimement saluée du harcèlement sexuel, elle se traduit par un nombre encore faible de plaintes et de condamnations.

Par conséquent, si certains ajustements juridiques peuvent être de nature à améliorer la lutte contre le harcèlement sexuel et qu'une évolution des mentalités sur le caractère condamnable de certains comportements est nécessaire, la priorité doit être aujourd'hui de mieux accompagner les victimes, de mieux former les professionnels et de développer les politiques de prévention dans les entreprises et dans la fonction publique.

---

(1) *Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.*

(2) *Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.*

(3) *Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.*

(4) *Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.*

(5) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*

## I. LA LOI DU 6 AOÛT 2012 : RÉTABLIR LE DÉLIT DE HARCÈLEMENT SEXUEL ET EN AMÉLIORER LA DÉFINITION ET LA RÉPRESSION

Si le législateur, par la loi du 6 août 2012, a redéfini plus précisément le délit de harcèlement sexuel, il a aussi élargi le champ des comportements sanctionnés, harmonisé les définitions du harcèlement sexuel dans le code du travail, le code pénal et le statut de la fonction publique, et alourdi les peines.

### A. UNE LOI QUI VISE À LUTTER CONTRE LES DIFFÉRENTES FORMES DE HARCÈLEMENT SEXUEL

#### 1. Le harcèlement sexuel : un délit dont la définition par la loi du 17 janvier 2002 a été déclarée contraire à la Constitution

Entre sa création par la loi du 22 juillet 1992 et son abrogation par le Conseil constitutionnel le 4 mai 2012, le délit de harcèlement sexuel a fait l'objet de modifications successives qui ont progressivement élargi son champ, au point d'encourir le reproche d'être devenu trop imprécis pour satisfaire aux principes constitutionnels s'imposant au législateur en matière pénale.

##### a. Une définition évolutive du harcèlement sexuel

La loi du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes <sup>(1)</sup> a introduit, dans un nouvel article 222-33 du code pénal, le délit de harcèlement sexuel en le définissant comme : « *le fait de harceler autrui en usant d'ordres, de menaces ou de contraintes, dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle, par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions* ». Ce délit était puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 100 000 francs.

L'article 222-33 du code pénal a ensuite connu deux modifications qui ont visé à élargir le champ d'application de ce délit, sans modifier le quantum des peines. En premier lieu, la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs <sup>(2)</sup> a élargi la liste des termes pouvant constituer l'élément matériel de l'infraction, en ajoutant aux « ordres », « menaces » et « contraintes » susceptibles de réaliser l'infraction, l'existence de « pressions graves ». Le délit de harcèlement était donc défini comme « *le fait de harceler autrui en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions graves dans le but*

---

(1) Loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes.

(2) Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

*d'obtenir des faveurs de nature sexuelle, par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ».*

En second lieu, la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale <sup>(1)</sup> a supprimé les conditions tenant à l'élément matériel de l'infraction et à l'abus d'autorité et défini le délit de harcèlement sexuel comme : « *le fait de harceler autrui dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle* ». L'objectif du législateur était de supprimer toute référence à l'autorité afin de ne pas limiter ce comportement aux agissements d'un supérieur hiérarchique. La définition retenue a également supprimé toutes les précisions relatives aux moyens par lesquels le harcèlement sexuel pouvait être réalisé. En revanche les peines restaient inchangées puisque ce délit était toujours puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

Le harcèlement sexuel était alors défini de manière comparable dans le code du travail, l'article L. 1153-1 disposant que « *les agissements de harcèlement de toute personne dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers sont interdits* ».

Dès l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2002, la conformité au principe de légalité des délits et des peines de cette nouvelle rédaction avait été mise en doute par une grande partie de la doctrine <sup>(2)</sup>. Cette définition était également critiquée par les associations de défense des droits des femmes qui considéraient qu'elle ne permettait pas d'appréhender tous les comportements qui peuvent être considérés comme du harcèlement, notamment les actes à connotation sexuelle n'ayant pas pour but d'obtenir des relations sexuelles et les discriminations faisant suite à un acte unique de « *chantage sexuel* » <sup>(3)</sup>.

De même, la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, créée par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2008, avait constaté que la définition du harcèlement sexuel était « *en grande partie tautologique* » et mis en évidence les difficultés posées par la « *coexistence de plusieurs définitions civiles et pénales* » du harcèlement sexuel <sup>(4)</sup>.

Pour ces raisons, la proposition de loi qui avait été déposée par Mme Danielle Bousquet et votre rapporteur à la suite des travaux de cette

---

(1) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(2) Dans l'article « *harcèlement sexuel* » du *Jurisque*, M. Cyrille Duvert constatait : « On reste confondu de ce que cette nouvelle rédaction, issue d'un amendement de la commission des affaires sociales de la chambre haute, ait pu être adoptée et subsister dans la version définitive du texte sans la moindre discussion [...], et on ne peut s'empêcher d'exclure l'hypothèse d'une bévue législative ». (*Fascicule relatif au harcèlement sexuel, Jurisque Code pénal*, pp. 4 et 5).

(3) Il peut s'agir d'un refus d'embauche ou d'attribution d'un logement à une personne ayant refusé d'accorder des relations sexuelles à un employeur ou un bailleur.

(4) Rapport d'information (n° 1799, XIII<sup>e</sup> législature) de M. Guy Geoffroy au nom de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes présidée par Mme Danielle Bousquet, juillet 2009, pp. 259 et 264.

mission<sup>(1)</sup> prévoyait, d'harmoniser les différentes définitions du harcèlement sexuel en retenant une définition proche de celle prévue par une directive européenne du 5 juillet 2006<sup>(2)</sup>. L'article 19 de cette proposition de loi définissait le harcèlement sexuel dans les termes suivants : « *Tout agissement à connotation sexuelle subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant constitue un agissement de harcèlement sexuel* ». Cet article n'avait cependant pas été adopté<sup>(3)</sup>.

### ***b. Une définition censurée par le Conseil constitutionnel***

Par une décision rendue le 4 mai 2012 sur une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 222-33 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale précitée, était contraire à la Constitution. Il a, en effet, considéré que « *l'article 222-33 du code pénal permet que le délit de harcèlement sexuel soit punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis ; qu'ainsi, ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution* »<sup>(4)</sup>.

Les conséquences juridiques de cette décision ont été très importantes. En effet, le harcèlement ne constituait plus un délit pouvant donner lieu à des poursuites pénales pour les faits commis avant la décision du 4 mai 2012, mais aussi pour tous les faits commis entre cette décision et la promulgation d'une nouvelle loi. En outre, cette décision a eu pour conséquence d'interrompre l'exécution des peines prononcées à la suite d'une condamnation pour harcèlement sexuel et qui n'étaient pas encore totalement exécutées, l'article 112-4 du code pénal prévoyant que « *la peine cesse de recevoir exécution quand elle a été prononcée pour un fait qui, en vertu d'une loi postérieure au jugement, n'a plus le caractère d'une infraction pénale* ».

Le premier objectif de la loi du 6 août 2012 était donc de combler le vide juridique créé par l'abrogation du délit de harcèlement sexuel en recréant ce délit avec une définition suffisamment précise pour satisfaire au principe de légalité.

Le deuxième objectif de la loi était d'harmoniser les rédactions des dispositions du code pénal et du code du travail relatives au harcèlement sexuel. En effet, bien que la décision du Conseil ne concerne que le code pénal, il était probable que la disposition du code du travail qui interdisait le harcèlement sexuel dans des termes proches serait également déclarée contraire à la Constitution, si le

---

(1) Proposition de loi (n° 2121, XIII<sup>e</sup> législature) de Mme Danielle Bousquet, M. Guy Geoffroy et plusieurs de leurs collègues renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes.

(2) Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

(3) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/repression\\_violences\\_femmes.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/repression_violences_femmes.asp)

(4) Considérant 5 de la décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012.

Conseil constitutionnel devait en être saisi. Le commentaire de la décision du 4 mai 2012 aux Cahiers du Conseil constitutionnel ne laissait aucune place au doute : « *Si ces dispositions ne sont pas contestées, elles sont nécessairement liées au sort de la QPC puisque leur contenu est proche de celui de la disposition contestée* ». <sup>(1)</sup>

En troisième lieu, comme il a été évoqué précédemment, la définition censurée par le Conseil constitutionnel ne permettait pas d'appréhender tous les comportements constituant du harcèlement. Le dernier objectif de la loi était donc d'assurer une meilleure prise en compte des différents types de comportement devant être considérés comme du harcèlement, d'une part en ne faisant plus de la recherche de relations sexuelles un élément constitutif du délit, d'autre part en créant un délit de discrimination à l'encontre des personnes ayant subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement.

## **2. Une nouvelle définition du harcèlement sexuel et une augmentation des peines encourues**

Le harcèlement sexuel peut recouvrir des comportements de nature très différente, qui peuvent être physiques, verbaux ou non verbaux. De même, il peut être motivé par l'obtention de relations sexuelles, mais bien souvent, cet objectif est accompagné voire remplacé par la volonté de porter atteinte à la dignité de la victime.

Par ailleurs, si le harcèlement peut être constitué par l'accumulation de plusieurs propos, actes et comportements distincts, un seul et unique geste peut, s'il revêt une certaine gravité, poursuivre un but identique et avoir, sur la victime, un effet équivalent. Cela pourrait par exemple être le cas de l'employeur qui refuse d'embaucher une personne sous prétexte qu'elle n'a pas cédé à ses avances sexuelles.

Enfin, alors que le harcèlement sexuel est communément appréhendé par l'imaginaire collectif comme étant le fait d'une personne revêtue d'une certaine autorité sur sa victime, la subordination ou l'autorité ne sont pas nécessairement liées au poste occupé par l'auteur ou la victime ; d'autres facteurs peuvent concourir à créer une problématique de harcèlement sexuel.

C'est pourquoi la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel a retenu une définition plus précise mais également plus large que par le passé du délit de harcèlement sexuel, afin de couvrir l'ensemble des situations dans lesquelles des personnes peuvent faire l'objet de ce type d'agissements. Deux types de situation sont définis : d'une part, le harcèlement sexuel constitué par des actes répétés et, d'autre part, le fait, même non répété, d'exercer une pression grave en vue d'obtenir un acte de nature sexuelle.

---

(1) *Commentaire de la décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, page 3.*

### *a. Une double définition du harcèlement sexuel*

- *Le harcèlement sexuel exigeant des actes répétés*

Le I de l'article 222-33 du code pénal définit le harcèlement sexuel comme « *le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.* »

La circulaire d'application du ministère de la Justice du 7 août 2012 <sup>(1)</sup> a précisé les conditions d'application des différents éléments constitutifs de ce délit :

– si le **non consentement de la victime** est un des éléments constitutifs du délit, il n'est pas nécessaire que la victime ait fait connaître de façon expresse et explicite à l'auteur des faits qu'elle n'était pas consentante. La circulaire indique : « *En effet, cette absence de consentement, dès lors qu'elle n'est pas équivoque, pourra résulter du contexte dans lesquels les faits ont été commis, un faisceau d'indices pouvant ainsi conduire le juge à retenir une situation objective d'absence de consentement (par exemple un silence permanent face aux agissements, ou une demande d'intervention adressée à des collègues ou à un supérieur hiérarchique).* »

– la **condition de répétition des actes**, inhérente à la notion même de harcèlement exige simplement que les faits aient été commis à deux reprises au moins. Il n'est pas nécessaire qu'un délai minimum sépare les actes commis, ces actes pouvant être répétés dans un très court laps de temps ;

– il suffit que les comportements revêtent une connotation sexuelle, ce qui n'exige donc pas qu'ils présentent un caractère explicitement et directement sexuel ;

– pour être punissables, ces comportements doivent soit **porter atteinte à la dignité de la victime** en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créer à l'encontre de la victime **une situation intimidante, hostile ou offensante**. La circulaire évoque pour la première hypothèse des propos ou comportements ouvertement sexistes, grivois, obscènes, tels que des paroles ou écrits répétés constituant des provocations, des injures ou des diffamations, même non publiques, commises en raison du sexe ou de l'orientation ou de l'identité sexuelle de la victime. La seconde hypothèse correspond aux cas dans lesquels, même si le comportement ne porte pas en lui-même atteinte à la dignité, il a pour conséquence de rendre insupportables les conditions de vie, de travail ou d'hébergement, de la victime. Ce peut être le cas lorsqu'une personne importune quotidiennement son ou sa collègue, en lui adressant sans cesse à cette fin des

---

(1) *Circulaire CRIM 2012-1/E8 – 07.08.2012 du 7 août 2012, présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.*

messages ou des objets à connotation sexuelle, alors que ce dernier ou cette dernière lui a demandé de cesser ce comportement.

- *Le harcèlement sexuel résultant de la commission d'un acte unique*

Le II de l'article 222-33 du code pénal assimile au harcèlement sexuel « *le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers* ».

La circulaire du ministère de la Justice précitée a précisé que la notion de « pression grave » recouvre en pratique des hypothèses très variées, dans lesquelles une personne tente d'imposer un acte de nature sexuelle à la victime en contrepartie :

– soit d'un avantage recherché par cette dernière, comme l'obtention d'un emploi, d'une augmentation, d'un contrat de bail ou encore la réussite à un examen...

– soit de l'assurance qu'elle évitera une situation particulièrement dommageable, telle qu'un licenciement ou une mutation dans un emploi non désiré, une augmentation significative du montant d'un loyer payé au noir, un redoublement lors des études...

La circulaire rappelle aussi que : « *toutes ces contreparties constituent ainsi des pressions dont le caractère de gravité s'apprécie au regard du contexte, et plus précisément des relations existant entre le harceleur et sa victime, de la situation dans laquelle se trouve cette dernière, et de sa capacité plus ou moins grande à résister à la pression dont elle est l'objet* ».

La pression doit être exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.

#### ***b. Un champ d'application large pour une définition unanimement saluée***

Ces deux définitions ont été reprises à l'identique dans le code du travail <sup>(1)</sup> et dans l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires <sup>(2)</sup>, afin d'affirmer de façon expresse le principe de l'interdiction du harcèlement sexuel à l'encontre des salariés et des agents publics.

Par ailleurs, la circulaire du ministère de la Justice précitée a précisé que : « *les dispositions de l'article 222-33 ont [...] une portée générale et s'appliquent*

---

(1) Dans l'article L. 1153-1 du code du travail (voir *infra* page 10).

(2) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

*dans tous les milieux, notamment les milieux sportifs ou éducatifs : c'est du reste pour cette raison que le Parlement a estimé qu'il n'était pas nécessaire de rappeler l'interdiction du harcèlement sexuel dans le code du sport ou dans le code de l'éducation. »*

**Cette nouvelle définition du harcèlement sexuel a été unanimement saluée par les personnes auditionnées par vos rapporteurs.**

Ainsi, Mme Laure Ignace, avocate de l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVTF), a indiqué qu'elle permettait de prendre en compte les conséquences du comportement sur la victime – qui porte atteinte à sa dignité ou crée une situation intimidante, hostile ou offensante – et non l'intention de son auteur – le harceleur n'ayant pas toujours pour objectif d'obtenir un acte de nature sexuelle.

En outre, dans un arrêt du 25 mai 2016 <sup>(1)</sup>, la Cour de Cassation a validé cette définition en considérant que l'article 222-33 du code pénal, « *qui exige la répétition des propos ou comportements à connotation sexuelle, est rédigé en des termes suffisamment clairs et précis pour que l'interprétation de ce texte, qui entre dans l'office du juge pénal, puisse se faire sans risque d'arbitraire. D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel* ».

***c. La répression du harcèlement sexuel***

L'article 222-33 du code pénal prévoit, par ailleurs cinq circonstances aggravantes lorsque les faits sont commis :

1° par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

2° sur un mineur de quinze ans ;

3° sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ;

4° sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de leur auteur ;

5° par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice.

La circonstance de vulnérabilité économique prévue par le 4° constitue une innovation. En matière de harcèlement sexuel, cette notion permet de prendre en compte la situation de personnes particulièrement fragiles en raison de leur situation économique et sociale, et qui ne sont pas en mesure de s'opposer aux

---

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt n° 3149 du 25 mai 2016 (16-82.377).

comportements de leur harceleur, comme par exemple des jeunes femmes élevant seules leurs enfants et disposant de très faibles revenus.

La loi du 6 août 2012 a doublé le niveau des peines encourues pour ce délit puisqu'il est puni de **2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende**. En présence de l'une des cinq circonstances aggravantes mentionnées précédemment, ces peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Les peines encourues pour le délit de harcèlement moral étaient fixées par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 précitée à un an d'emprisonnement et à 15 000 euros d'amende. Dans un souci de cohérence de l'échelle des peines s'agissant d'infractions très proches et dans un souci d'éviter un déclassement, la loi du 6 août 2012 a relevé ces peines à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende pour ce délit.

## **B. LA RÉPRESSION DES DISCRIMINATIONS FAISANT SUITE À DES FAITS DE HARCÈLEMENT SEXUEL**

La loi du 6 août 2012 a également mis en place une nouvelle infraction pour les discriminations résultant des faits de harcèlement sexuel.

En effet, avant l'adoption de cette loi, plusieurs textes prohibaient les discriminations commises à la suite d'un harcèlement sexuel : l'article L. 1153-2 du code du travail, l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>(1)</sup> et l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations<sup>(2)</sup>. Cependant, aucun de ces textes n'était assorti de sanctions pénales<sup>(3)</sup>.

La prohibition de la discrimination faisant suite à un harcèlement sexuel prévue par le code du travail était, avant l'entrée en vigueur du nouveau code du travail le 1<sup>er</sup> mai 2008, sanctionnée par l'article L. 152-1-1 de l'ancien code du travail. Cependant les sanctions pénales prévues par cet article n'ont pas été reprises dans la disposition du nouveau code du travail, à la suite – selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi relatif au harcèlement sexuel – « *d'une erreur de recodification* »<sup>(4)</sup>

---

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(2) Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations

(3) La violation des prohibitions prévues par ces différents textes ne pouvait donc donner lieu qu'à des actions civiles tendant à obtenir une indemnisation, ainsi qu'à des sanctions disciplinaires prises par l'employeur à l'encontre de la personne qui aurait commis une discrimination à l'égard d'une victime de harcèlement sexuel.

(4) Étude d'impact jointe au projet de loi (n° 592) relatif au harcèlement sexuel, p. 8.

C'est pourquoi la loi du 6 août 2012 a inséré un nouvel article 225-1-1 dans le code pénal prohibant les discriminations faisant suite à du harcèlement sexuel même en dehors du cadre des relations du travail.

Cet article dispose que constitue une discrimination « *toute distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel tels que définis à l'article 222-33 ou témoigné de tels faits, y compris, dans le cas mentionné au I du même article, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés.* »

Ce délit est puni de peines de **trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende**, voire de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende s'il est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès ou par une personne dépositaire de l'autorité publique.

Selon la circulaire précitée du ministère de la Justice du 7 août 2012, les discriminations commises par les particuliers sont celles consistant à :

- refuser la fourniture d'un bien ou d'un service, comme par exemple la location d'un logement ou l'entrée dans une discothèque ;
- entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;
- refuser d'embaucher, sanctionner ou licencier une personne ;
- subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments prévus au nouvel article 225-1-1 ;
- subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments prévus au nouvel article 225-1-1 ;
- refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les actes commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, il s'agit des discriminations consistant à :

- refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi, comme par exemple l'octroi d'une prestation sociale ;
- entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

La discrimination prévue par l'article 225-1-1 concerne à la fois :

- les personnes qui ont été elles-mêmes les victimes de harcèlement sexuel, qu'elles aient subi ou refusé de subir ces faits ;
- les personnes qui, sans être les victimes de harcèlement, ont témoigné sur ces faits.

*Source : Circulaire CRIM 2012-1 /E8 – 07.08.2012 du 7 août 2012, présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.*

### **C. UNE HARMONISATION DE LA DÉFINITION DU HARCÈLEMENT SEXUEL FIGURANT DANS LE CODE DU TRAVAIL**

Comme il a été évoqué précédemment, la loi du 6 août 2012 a inscrit, dans le code du travail, la définition du harcèlement sexuel et du délit de discrimination résultant des faits de harcèlement sexuel en des termes similaires à celui du code pénal.

#### **Le harcèlement sexuel et la discrimination pour faits de harcèlement sexuel dans le code du travail**

##### **Article L. 1153-1**

Aucun salarié ne doit subir des faits :

1° Soit de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante :

2° Soit assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.

##### **Article L. 1153-2**

Aucun salarié, aucune personne en formation ou en stage, aucun candidat à un recrutement, à un stage ou à une formation en entreprise ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel tels que définis à l'article L. 1153-1, y compris, dans le cas mentionné au 1° du même article, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés.

##### **Article L. 1153-3**

Aucun salarié, aucune personne en formation ou en stage ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir témoigné de faits de harcèlement sexuel ou pour les avoir relatés.

##### **Article L. 1153-4**

Toute disposition ou tout acte contraire aux dispositions des articles L. 1153-1 à L. 1153-3 est nul.

Cette inscription dans le code du travail permet, d'une part, d'assurer une pleine information des salariés et des employeurs sur l'interdiction de ce comportement ; d'autre part, elle permet la prise de mesures disciplinaires à l'encontre d'une personne qui commettrait de tels agissements au sein de l'entreprise.

Le champ des bénéficiaires de l'interdiction de harcèlement sexuel est étendu, au-delà des salariés, à des candidats à un emploi ou à un stage ou à une

formation en entreprise. Est également visée toute « *personne en formation ou en stage* » (article L. 1153-2 du code du travail).

La mise en place d'un délit de discrimination résultant des faits de harcèlement sexuel pose la question de l'articulation des dispositions figurant dans le code du travail et celles figurant dans le code pénal. En effet, le code pénal punit ces faits, comme toute discrimination, de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 225-1-1). Le code du travail punit, quant à lui, la discrimination résultant des faits de harcèlement sexuel, d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros (article 1155-2).

La circulaire de la direction générale du travail du 12 novembre 2012 <sup>(1)</sup> précise l'articulation de ces deux régimes :

– lorsque la discrimination commise est couverte à la fois par le code du travail et par les dispositions du code pénal, ce sont les sanctions, plus élevées, prévues par ce dernier code qui sont applicables ;

– dans les autres cas où la discrimination relève des dispositions du seul code du travail, ce sont les sanctions prévues par ce code qui sont applicables. Il s'agit des discriminations mentionnées à l'article L. 1153-2 du code du travail et qui ne figurent pas dans la liste mentionnée à l'article 225-2 du code pénal, soit les mesures discriminatoires, directes ou indirectes, en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat.

## **D. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES APPLICABLES À LA FONCTION PUBLIQUE**

### ***a. Sanctionner le harcèlement sexuel dans la fonction publique***

La notion de harcèlement sexuel a été introduite pour la première fois dans le statut général de la fonction publique par la loi du 2 novembre 1992 relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale <sup>(2)</sup>. L'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 est alors complété par les quatre alinéas suivants <sup>(3)</sup> :

*« Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :*

---

(1) *Circulaire n° 2012-14 du 12 novembre 2012 relative au harcèlement et à l'application de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.*

(2) *Loi n° 92-1179 du 2 novembre 1992 relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale.*

(3) *Ces dispositions figuraient à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, puis les articles 20 et 22 de la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ont déplacé ces dispositions en les insérant dans un nouvel article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983, toujours en vigueur aujourd'hui.*

« 1° Le fait qu'il a subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement d'un supérieur hiérarchique ou de toute personne qui, abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, a donné des ordres, proféré des menaces, imposé des contraintes ou exercé des pressions de toute nature sur ce fonctionnaire dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers ;

« 2° Ou bien le fait qu'il a témoigné de tels agissements ou qu'il les a relatés.

« Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus ».

La notion d'autorité mentionnée dans cette définition a été supprimée par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale<sup>(1)</sup>, ce qui a permis d'élargir le champ d'application du harcèlement, notamment en visant les agissements entre collègues, voire les actes exercés par un subordonné envers un supérieur hiérarchique. Cette loi a également étendu le champ d'application de ce régime aux agents non titulaires de droit public et supprimé l'énumération des modalités du harcèlement mises en œuvre<sup>(2)</sup> pour, *in fine*, désigner les agissements de harcèlement comme ceux « de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers ».

Enfin, la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique<sup>(3)</sup> a complété ce dispositif en précisant que le fait d'avoir formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser des agissements de harcèlement sexuel ne pouvait donner lieu à aucune mesure défavorable concernant la carrière.

La loi du 6 août 2012 a modifié l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 afin de prendre en compte la nouvelle définition du harcèlement sexuel prévue par l'article 222-33 du code pénal, les dispositions relatives aux faits de discriminations restant inchangés. Par ailleurs, cette même loi a introduit la notion « d'identité sexuelle » à l'article 6 du titre I du statut général comme motif de non-discrimination. Ainsi, en vertu de l'article 6 *ter* précité, aucun fonctionnaire ne doit subir des faits :

« a) Soit de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante ;

---

(1) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(2) Donner des ordres, proférer des menaces, imposer des contraintes ou exercer des pressions de toute nature.

(3) Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

*b) Soit assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers. »*

La circulaire du 4 mars 2014 du ministre chargé de la fonction publique relative à la lutte contre le harcèlement sexuel et moral dans la fonction publique<sup>(1)</sup> a rappelé et précisé les obligations des employeurs publics et leur nécessaire mobilisation dans la mise en place de mesures préventives à l'encontre des faits de harcèlement.

Elle indique en premier lieu que le harcèlement sexuel est susceptible d'ouvrir droit à la protection fonctionnelle<sup>(2)</sup> qui recouvre plusieurs aspects :

– *une obligation de prévention* : lorsque l'administration est informée précisément par l'agent de faits qui vont se produire ou qui n'ont pas pris fin, elle doit mettre en œuvre les moyens les plus appropriés pour éviter ou faire cesser les faits de harcèlement. Si l'administration est en mesure d'établir la responsabilité de l'auteur du harcèlement, l'octroi de la protection fonctionnelle peut se traduire par des mesures de changement d'affectation, d'éloignement ou de suspension des fonctions. L'administration peut également engager une procédure disciplinaire contre l'agresseur si celui-ci est un agent public<sup>(3)</sup> ;

– *une obligation d'assistance juridique* en apportant à l'agent une aide dans les procédures judiciaires entreprises, notamment devant les juridictions pénales ;

– *une obligation de réparation* : la mise en œuvre de cette protection ouvre le droit pour l'agent d'obtenir directement auprès de l'administration le paiement de sommes couvrant la réparation du préjudice subi du fait des attaques, avant même que l'agent n'ait engagé une action contentieuse contre l'auteur du harcèlement<sup>(4)</sup>. Ce principe a pour prolongement l'obligation faite à l'administration d'indemniser l'agent lorsque l'auteur des attaques ne règle pas le montant des dommages et intérêts auxquels il a été condamné, soit parce qu'il est insolvable, soit parce qu'il se soustrait à l'exécution de la décision de justice. Divers préjudices sont susceptibles d'être indemnisés. La jurisprudence reconnaît notamment la réparation des préjudices matériels et moraux<sup>(5)</sup> ou corporels.

Dès lors que les conditions légales sont réunies, la protection fonctionnelle présente un caractère impératif et ne peut être refusée que pour des motifs d'intérêt

---

(1) Circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique.

(2) Circulaire FP n° 2158 du 05 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

(3) Conseil d'État, 21 novembre 1980, n° 21162 ; Rép. min. n° 3765, JO Sénat 3 juillet 2008 p. 1350.

(4) Conseil d'État, 18 mars 1994, Rimasson, n° 92410.

(5) Conseil d'État, Sect. 28 mars 1969, Jannès, n° 73250 ; Conseil d'État. 21 décembre 1994, Mme Laplace n° 140066, Conseil d'État, 8 décembre 2004, req. n° 265166 et 265167, cour administrative d'appel de Paris, 30 avril 2013, n° 10PA03867.

général dûment justifiés<sup>(1)</sup> ou parce qu'il existe une faute personnelle de l'agent détachable du service. Dans le cas contraire, ce refus engage la responsabilité de l'administration qui est condamnée à indemniser l'agent<sup>(2)</sup>.

### ***b. Prévenir le harcèlement sexuel dans la fonction publique***

La circulaire du 4 mars 2014 précitée rappelle que les obligations énoncées par l'article L. 4121-2 du code du travail s'agissant de la prévention en matière d'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail, pèsent aussi sur l'employeur public. En effet, les administrations sont soumises, en matière de santé et de sécurité au travail, aux mêmes exigences que les autres employeurs.

La circulaire rappelle également les règles déontologiques que doivent faire respecter les chefs de service et qui implique de sanctionner tout agissement de nature à discréditer l'administration.

Elle souligne que la logique préventive passe d'abord par « *un plein exercice de la responsabilité hiérarchique* ». Ainsi l'article 2-1 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique<sup>(3)</sup> dispose que « *les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité.* »

Ainsi, les administrations doivent prévenir les situations de harcèlement. Lorsque l'administration n'a pris aucune mesure adéquate pour faire cesser des agissements qui lui ont été signalés et dont elle a pu vérifier la véracité, sa responsabilité peut être engagée devant le juge administratif.

En contentieux administratif et concernant ce type de litige, il est possible :

– soit d'exercer un recours pour excès de pouvoir sollicitant l'annulation d'une décision portant préjudice à la victime ;

– soit d'exercer un recours en plein contentieux visant à engager la responsabilité de la personne publique et à solliciter des dommages-intérêts. L'administration doit alors apporter la preuve qu'elle a mis en œuvre des moyens pour faire cesser les agissements de harcèlement, c'est-à-dire qu'elle a répondu aux sollicitations légitimes de l'intéressé et tenté de rétablir une situation de travail normale, la carence constituant une faute de service<sup>(4)</sup>. A défaut, elle peut être condamnée pour sa négligence et son inertie<sup>(5)</sup>.

---

(1) Conseil d'État, 14 février 1975, *Sieur Teitgen*, n° 87730.

(2) Conseil d'État, 17 mai 1995, n° 141635.

(3) Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

(4) Cour administrative d'appel de Nancy, 15 novembre 2007, n° 06NC00990.

(5) Cour administrative d'appel de Paris, 18 octobre 2012, n° 11PA03595.

## **E. LES DROITS DES VICTIMES**

Le renforcement des droits des victimes de harcèlement sexuel, outre celui qui découle de l'élargissement des contours de cette infraction, résulte également de plusieurs dispositions de la loi du 6 août 2012.

Ainsi, l'article 2-2 du code de procédure pénale est modifié et permet aux associations de lutte contre la violence sexuelle d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'infractions sexuelles afin de permettre l'exercice de ces droits aux associations dont les statuts sont plus restreints et prévoient uniquement la lutte contre le harcèlement sexuel.

Par ailleurs, l'article 2-6 du code de procédure pénale est complété afin d'autoriser toute association déclarée depuis au moins cinq ans, se proposant de combattre les discriminations fondées sur le sexe ou les mœurs, à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les discriminations prohibées commises à raison du sexe, de la situation de famille ou des mœurs de la victime.

La circulaire précitée de la Chancellerie a précisé deux points importants s'agissant des droits des victimes, qui n'apparaissaient qu'en filigrane dans la loi :

– si la victime du harcèlement sexuel a subi une incapacité de travail égale ou supérieure à un mois, elle a droit à l'indemnisation intégrale de son préjudice en application du premier alinéa du 2° de l'article 706-3 du code de procédure pénale. Par ailleurs, si, sans subir une incapacité d'au moins un mois, la victime ne peut obtenir à un titre quelconque une réparation ou une indemnisation effective et suffisante de son préjudice, et qu'elle se trouve de ce fait dans une situation matérielle ou psychologique grave, elle peut également être indemnisée par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) si ses ressources sont inférieures au plafond de l'aide juridictionnelle, en application du dernier alinéa de l'article 706-14 de ce code ;

– la circulaire rappelle que l'article 39 *quinquies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui réprime la diffusion par les médias de l'identité ou de l'image des victimes d'agression ou atteintes sexuelles, est applicable aux victimes de harcèlement.

Enfin, la circulaire indique aux juridictions qu'il est de leur devoir de requalifier les faits, dès lors que c'est juridiquement possible, lorsque les poursuites avaient été engagées sur le fondement de l'article 222-33 du code pénal avant le 8 août 2012, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

## **F. LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL EN EUROPE**

Selon une étude réalisée par le Bureau international du travail en 2011, entre 40 % et 50 % des femmes interrogées signalaient avoir subi une forme de harcèlement sexuel ou de comportement sexuel indésirable sur leur lieu de travail au sein de l'Union européenne.

Au cours des années 2000, trois directives relatives à l'égalité de traitement entre hommes et femmes<sup>(1)</sup> ont abordé la question du harcèlement sexuel. Dans la logique du droit communautaire, le harcèlement et le harcèlement sexuel sont considérés comme des formes de discrimination entre les femmes et les hommes, et c'est à ce titre qu'ils sont prohibés. Ainsi, la directive du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail<sup>(2)</sup> définit le harcèlement et le harcèlement sexuel en ces termes :

« c) « harcèlement » : la situation dans laquelle un comportement non désiré lié au sexe d'une personne survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ;

« d) « harcèlement sexuel » : la situation dans laquelle un comportement non désiré à connotation sexuelle, s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et, en particulier, de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. »

Cette définition du harcèlement sexuel conçu comme une forme de discrimination a été transposée dans notre droit interne par la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations<sup>(3)</sup>, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « la discrimination inclut (...) tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant ». Ces dispositions ne définissent pas une infraction pénale mais sont susceptibles d'être invoquées devant les juridictions civiles, à l'appui d'une demande de réparation du préjudice causé par le harcèlement sexuel.

L'absence de reprise de la définition communautaire du harcèlement sexuel en droit pénal français n'était toutefois pas contraire à nos engagements européens, car si les directives précitées imposent aux États membres d'interdire et de sanctionner ces agissements, elles n'exigent toutefois pas que ceux-ci le soient nécessairement par la voie de mesures pénales.

---

(1) Il s'agit des directives 2002/73/CE du 23 septembre 2002, 2004/113/CE du 13 décembre 2004 et 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relatives respectivement à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de l'emploi, de la formation et de la promotion professionnelles, dans l'accès à des biens et services et à la fourniture de biens et services, et en matière d'emploi et de travail.

(2) Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

(3) Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Ainsi, comme le montre l'étude de législation comparée <sup>(1)</sup> réalisée dans le cadre du groupe de travail du Sénat sur le harcèlement sexuel en juin 2012 <sup>(2)</sup> sur la sanction du harcèlement sexuel dans douze pays – dont neuf membres de l'Union européenne <sup>(3)</sup> – la définition du harcèlement sexuel s'inscrit dans la majorité des cas dans le cadre de textes sur la promotion de l'égalité ou la lutte contre les discriminations, notamment au travail. Ces dispositions ne prévoient que rarement des dispositions pénales. Seuls deux pays, la Belgique et l'Espagne, ont institué des dispositions pénales relatives au harcèlement sexuel.

#### **La définition du harcèlement sexuel en Espagne et en Belgique**

Les deux définitions du harcèlement sexuel qui servent de base à des qualifications pénales en Belgique et en Espagne ont en commun de viser :

- un acte qui constitue le fait générateur (comportement non désiré à connotation sexuelle en Belgique et sollicitation de faveurs sexuelles en Espagne) ;
- un lieu de travail en Belgique et une relation de travail ou assimilée en Espagne ;
- et un environnement ou une situation qualifiés a minima et dans des proportions variables d'intimidant, hostile ou humiliant ;

Mais alors que la loi belge vise un comportement verbal, non verbal ou corporel, le fait de porter atteinte à la dignité et le fait que la situation peut aussi être dégradante ou offensante, le code pénal espagnol prévoit que les faveurs sollicitées bénéficient à leur auteur ou à un tiers et qualifie d'objective la situation créée pour la victime, ajoutant qu'elle doit avoir un certain degré de gravité.

Source : Sénat, étude de législation comparée (juin 2012).

La loi du 6 août 2012 permet donc à la France de figurer parmi les pays qui sanctionnent le harcèlement sexuel par une sanction pénale.

---

(1) « Les définitions du harcèlement sexuel », *étude de législation comparée* (n° 225, juin 2012), Sénat.

(2) *Cette étude a été réalisée à la demande de Mme Annie David, sénatrice, présidente de la commission des Affaires sociales, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, sénatrice, présidente de la Délégation aux Droits des femmes et de M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président de la commission des Lois.*

(3) *Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Danemark, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Canada, États-Unis et Suisse*

## II. LE HARCÈLEMENT SEXUEL : DES COMPORTEMENTS FRÉQUENTS QUI RESTENT PEU CONDAMNÉS

Alors que les comportements de harcèlement sexuel sont fréquents, notamment dans le monde du travail, l'adoption de la loi du 6 août 2012 ne s'est pas traduite par une augmentation du nombre de condamnations et de plaintes comme l'a indiqué le directeur des affaires criminelles et des grâces, M. Robert Gelli, à vos rapporteurs. Si des politiques d'information et de formation ont été développées dans des ministères, les politiques de prévention restent peu développées dans les entreprises.

### A. DES COMPORTEMENTS ENCORE FRÉQUENTS ET BANALISÉS

En France, les études et les données statistiques sur le harcèlement sexuel sont peu nombreuses. En effet, les connaissances récentes sur le harcèlement sexuel en France se limitent à un sondage réalisé par l'institut de sondage IFOP à la demande du Défenseur des droits en 2014 et à trois études : l'Enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France (ENVEFF)<sup>(1)</sup>, réalisée en 2000 à l'initiative du secrétariat d'État aux Droits des femmes, une enquête de l'Institut national de la statistique et des études économiques publiée en 2008<sup>(2)</sup> et une enquête sur les violences sexuelles faites aux femmes au travail en Seine-Saint-Denis publiée en 2009 par l'Observatoire des violences envers les femmes de ce département<sup>(3)</sup>. Par ailleurs, ces études concernent uniquement les femmes alors que des hommes sont aussi victimes de harcèlement sexuel.

L'étude menée en 2007 auprès de 1 772 salariées de Seine-Saint-Denis montre la fréquence des comportements déplacés dans la sphère professionnelle. En effet, 45 % des femmes interrogées déclarent avoir entendu des blagues sexuelles ou sexistes au travail, de façon récurrente pour la moitié d'entre elles ; 14 % d'entre elles ont déjà été confrontées à de la pornographie sur leur lieu de travail, que ce soit par le biais d'affiches, d'images ou de messages électroniques ; 13 % ont été confrontées à une attitude insistante ou gênante et 9 % ont subi des avances sexuelles « agressives ».

---

(1) *Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF)*, Maryse Jaspard, Elizabeth Brown, Stéphanie Condon, Dominique Fougeyrollas-Schwebel, Annik Houel, Brigitte Lhomond, Florence Maillochon, Marie-Josèphe Saurel-Cubizolles, Marie-Ange Schiltz, *La Documentation française*, 2003.

(2) *Lorraine Tournyol du Clos et Thomas Le Jeannic*, « Les violences faites aux femmes », *INSEE*, n° 1180, février 2008.

(3) *Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis*, « Enquête en Seine-Saint-Denis sur les violences sexuelles faites aux femmes au travail », 26 février 2009.

**ENQUÊTE EN SEINE-SAINT-DENIS : LES VIOLENCES SEXUELLES FAITES AUX FEMMES AU TRAVAIL**

Comportement subi	Pourcentage de femmes
Blagues sexistes ou sexuelles	45 %
Insultes ou injures	19 %
Présence de pornographie sur leur lieu de travail	14 %
Attitudes insistantes ou gênantes	13 %
Avances sexuelles « agressives »	9 %
Contrainte pour être embrassées	2 %
Attouchements à des endroits connotés sexuellement	2,4 %
violées	0,6 %

Source : Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis

En 2014, le Défenseur des droits a commandé auprès de l’institut de sondage IFOP une enquête sur le harcèlement sexuel dans le milieu du travail <sup>(1)</sup>. Celle-ci indique que **20 % des femmes actives estiment avoir dû faire face, au cours de leur vie professionnelle, à une situation de harcèlement sexuel et 20 % des Français déclarent également connaître au moins une personne ayant été victime de harcèlement sexuel dans le cadre de son travail**. Pour 4 % des femmes actives victimes, ce type de harcèlement se serait produit plusieurs fois dans leur carrière.

Par ailleurs, 64 % des Français estiment qu’il est fréquent qu’une personne travaille dans un environnement avec des blagues à caractère sexuel (15 % jugent même la situation « très fréquente »). Les autres situations identifiées sont des gestes et propos à connotation sexuelle répétés malgré une absence de consentement (situation fréquente selon 32 % des Français), le chantage sexuel ou l’envoi de messages à caractère sexuel ou pornographique (fréquents pour 20 % d’entre eux) ou encore l’affichage d’images à caractère sexuel ou pornographique (17 %).

Ces chiffres ont malheureusement peu évolué ces dernières années : ainsi, dans le cadre d’un sondage réalisé par Louis Harris en 1991, 19 % des femmes interrogées déclaraient avoir dû faire face à une situation de harcèlement sexuel <sup>(2)</sup>.

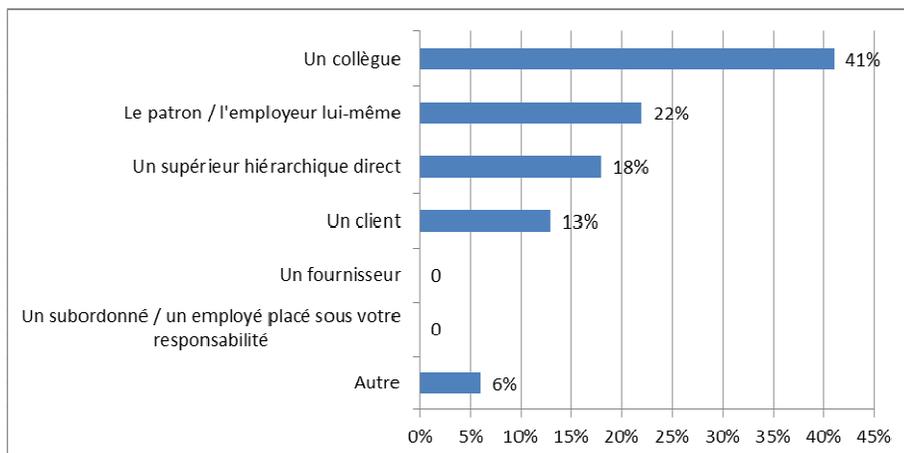
**Cette enquête montre aussi que les faits de harcèlement sexuel ne sont pas forcément le fait d’un supérieur hiérarchique.** Dans plus de quatre cas de harcèlement sur dix, un collègue était à l’origine du harcèlement (41 %). Le patron ou l’employeur, ou un supérieur hiérarchique direct sont cités respectivement dans

(1) Cette enquête a été réalisée du 15 au 24 janvier 2014 auprès d’un échantillon de 1 005 personnes et d’un sur-échantillon de 306 femmes actives âgées de 18 à 64 ans

(2) Sondage commandé le secrétariat d’État chargé du droit des femmes et réalisé par Louis Harris en 1991.

22 % et 18 % des cas. Le harcèlement de la part d'un client est le cas le moins cité (13 %).

**LES AUTEURS DU HARCÈLEMENT**  
**QUESTION : QUI EST À L'ORIGINE DU HARCÈLEMENT ?**



Source : enquête de l'institut de sondage IFOP (2014).

**Cette enquête révèle aussi la banalisation de certains comportements.** Ainsi, l'envoi de messages à caractère sexuel ou pornographique est considéré comme grave pour 88 % des sondés et relève du harcèlement pour « seulement » 77 % d'entre eux. De même, 64 % des personnes interrogées estiment fréquent qu'une personne subisse un environnement de travail dans lequel sont entendues des plaisanteries à caractère sexuel. 53 % considèrent que cette situation « n'est pas grave » et 47 % considèrent qu'il est justifié de parler de harcèlement dans ce cas.

L'institut de sondage conclut : « Cette ambivalence témoigne d'une certaine banalisation de ce type d'environnement au travail, si bien que cette situation semble être plus facilement tolérée, et ne pas entrer, par conséquent, pour la majorité des Français, dans le champ du harcèlement sexuel au travail ». <sup>(1)</sup>

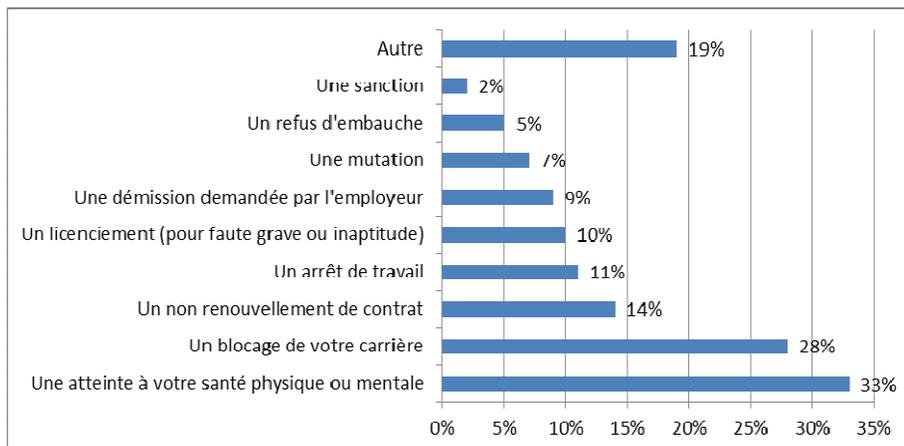
Les faits de harcèlement sexuel concernent principalement les femmes en situation précaire ou travaillant dans des milieux peu féminisés. Ainsi, dans trois cas sur dix, les femmes victimes de harcèlement sexuel ont déclaré être dans des situations d'emploi précaire au moment des faits. Le plus souvent la victime exerçait son emploi dans un environnement à prédominance masculine (35 %). À l'inverse, 86 % des femmes travaillant dans un environnement majoritairement composé de femmes n'y ont jamais été confrontées.

---

(1) Enquête sur le harcèlement sexuel au travail, note de synthèse page 3 (janvier 2014).

Ce sondage montre enfin l'impact important du harcèlement sur la vie des victimes puisque 33 % d'entre elles disent que celui-ci a eu un impact sur leur santé physique ou mentale.

**LES CONSÉQUENCES DU HARCÈLEMENT**  
**QUESTION : QUELLES ONT ÉTÉ LES CONSÉQUENCES POUR VOUS ?**



Source : enquête de l'institut de sondage IFOP (2014).

Le harcèlement sexuel ne se réduit pas à la sphère professionnelle. Les études, la recherche de logement, l'accès à certains biens et services, la participation à des activités sportives ou associatives sont autant de situations pouvant donner lieu à des actes de harcèlement sexuel.

Le cas des établissements d'enseignement supérieur doit également être mentionné, comme le soulignent certaines associations dont le Collectif de lutte antisexiste et contre le harcèlement dans l'enseignement supérieur (CLASCHEs) auditionné par vos rapporteurs. En effet, la situation des doctorants, qui dépendent de leur directeur de thèse pour la conduite de leurs travaux et, au-delà, pour assurer leur avenir professionnel, est propice à ce type de comportement. C'est pourquoi le CLASCHEs avait lancé, en 2002, une pétition contre le harcèlement sexuel à l'université et le ministère de l'enseignement a mis en place une politique de prévention <sup>(1)</sup>.

De même, le milieu sportif, pour les mêmes raisons que l'université, peut générer ce type de comportements. En effet, la relation d'autorité qui existe entre l'entraîneur et le sportif, les contacts physiques répétés, la fréquentation assidue voire la cohabitation, sont autant de facteurs propices au harcèlement sexuel. Ainsi, d'après une étude française conduite auprès de 1 407 athlètes en 2009, 3,8 % des sportifs auraient été victimes de harcèlement sexuel <sup>(2)</sup>.

(1) Voir *infra* page 58.

(2) Greg Décamps, Sabine Afflelou et Anne Jolly, *Étude des violences sexuelles dans le sport en France : contextes de survenue et incidence psychologique*, 2009.

### **Les résultats d'une étude des violences sexuelles dans le sport**

L'une des rares enquêtes sur les violences sexuelles dans le sport a été menée, en novembre 2007, par le laboratoire de psychologie de l'université de Bordeaux.

Dans le cadre de cette enquête, 11,2 % des sportifs interrogés déclarent avoir subi au moins une fois un acte de violence sexuelle en milieu sportif et dans 83,8 % des cas, les agresseurs étaient des hommes.

88 % des faits concernent des victimes mineures. 55,8 % des violences seraient commises entre sportifs qu'ils soient de même âge ou plus âgés et 8,7 % de cas seraient le fait d'entraîneurs.

Source : « Étude des violences sexuelles dans le sport : contextes de survenue et incidences psychologiques », *laboratoire de psychologie de l'université de Bordeaux, novembre 2007*

### **L'actualité récente a également montré que le milieu politique était concerné, comme les autres milieux professionnels, par la problématique du harcèlement sexuel.**

Au printemps 2015, une tribune parue dans le journal *Libération*, intitulée « bas les pattes », et signée par une quarantaine de femmes journalistes <sup>(1)</sup> avait dénoncé les dérives sexistes de certains hommes politiques. Lors de son audition, une des signataires de cette tribune, Mme Carine Bécard, journaliste politique à *France Inter*, a souligné que cette situation restait d'actualité et que la médiatisation de certaines affaires n'avait malheureusement pas permis de mettre fin à certains comportements ou agissements sexistes.

Plus récemment, dans un article du journal *Le Monde*, un collectif de collaboratrices parlementaires a constaté que si les affaires récentes « *sont des cas extrêmes de harcèlement ou d'agression sexuelle (...) les propos et agissements sexistes sont le quotidien des femmes en politique, qu'elles soient élues ou collaboratrices* » <sup>(2)</sup>. Ce collectif a donc lancé un site internet pour recenser des témoignages de femmes « *Chaircollaboratrice.com* ».

---

(1) « Nous, femmes journalistes politiques et victimes de sexisme... », *journal Libération du 4 mai 2015*.

(2) *Le Monde, édition du 17 octobre 2016*.

### **Les violences à l'égard des femmes parlementaires selon l'étude de l'Union interparlementaire**

Selon une étude menée par l'Union interparlementaire (UIP) auprès de cinquante-cinq femmes parlementaires dans trente-neuf pays, publiée en octobre dernier, une majorité de femmes parlementaires à travers le monde ont été confrontées à une forme de violence psychologique voire physique au cours de leur mandat.

L'étude constate : « *Le sexisme, le harcèlement et la violence à l'encontre des femmes parlementaires sont bien réels et répandus. Ils laissent présumer que le phénomène ne connaît pas de frontières et existe, à des degrés différents, dans tous les pays du monde, touchant un nombre significatif de femmes parlementaires* ». Le harcèlement sexuel serait une « *pratique courante* » : 20 % des élues interrogées déclarent avoir été victimes de ce type de comportement au cours de leur mandat et 7,3 % indiquent que quelqu'un a déjà essayé de les forcer à avoir des relations sexuelles.

Source : « *Sexisme, harcèlement et violence à l'encontre des femmes parlementaires* », Union interparlementaire, octobre 2016.

Les témoignages recueillis par la mission d'information ou par le site « chaircollaboratrice » concernent cependant essentiellement les comportements sexistes. **Si ces témoignages font état de comportements qui doivent être fermement condamnés, ces derniers ne permettent pas à la mission de mesurer l'ampleur des faits de harcèlement sexuel dans ce milieu professionnel.**

De même, l'étude menée par l'Union interparlementaire, même si elle donne des informations intéressantes, ne présente pas un panel de femmes parlementaires assez important pour mesurer l'ampleur de ce phénomène notamment en France.

**Néanmoins vos rapporteurs constatent une certaine libération de la parole des femmes sur ces sujets.** Ainsi, tout comme les journalistes dans la tribune du 4 mai 2015 et les collaboratrices parlementaires, les femmes avocats peuvent témoigner des comportements sexistes qu'elles ont subis dans leur milieu professionnel sur le site internet « paye ta robe »<sup>(1)</sup> créé par deux avocates le 7 octobre dernier. **Vos rapporteurs espèrent que ces témoignages seront de nature à faire évoluer les mentalités et permettront aussi une libération plus importante de la parole pour des faits de harcèlement sexuel.**

## **B. DES CONDAMNATIONS RARES**

Si le nombre de femmes victimes de harcèlement sexuel reste élevé, le nombre de condamnations n'a pas augmenté depuis 2012. En effet, comme le montre l'enquête précitée réalisée par l'IFOP, **seuls 5 % des situations évoquées par les femmes victimes de harcèlement ont fait l'objet d'un procès devant un tribunal.**

---

(1) Nommé ainsi en hommage au site « paye ta schnek », créé en 2012 pour dénoncer le harcèlement de rue.

## 1. Un nombre de condamnations qui n'a pas augmenté depuis 2012

### a. De rares condamnations pénales

Selon les données transmises à vos rapporteurs par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, **entre 30 et 40 condamnations pénales pour des faits de harcèlement sexuel ont été prononcées chaque année entre 1994 à 2003 et entre 70 à 85 condamnations entre 2006 et 2010**. La plupart du temps, les coupables ont été condamnés à des peines de prison avec sursis (seules trois à quatre condamnations par an en moyenne comportaient une partie d'emprisonnement ferme). Dans 10 à 12 % des cas, une peine d'amende était prononcée, d'un montant moyen de 1000 euros. Par ailleurs, la durée moyenne des procédures était très longue : le délai moyen entre les faits les plus récents et la date du jugement en première instance était de 27 mois.

#### LES CONDAMNATIONS POUR DES FAITS DE HARCÈLEMENT SEXUEL ENTRE 2006 ET 2010

Année	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Nombre de condamnations à un emprisonnement assorti du sursis total	Nombre de Condamnations assorties d'un emprisonnement ferme en tout ou partie	Nombre de condamnations à une peine d'amende	Dont amende ferme	Montant moyen de l'amende ferme
2006	85	25	4	11	10	972 €
2007	72	34	3	5	2	967 €
2008	80	30	4	7	1	950 €
2009	78	32	4	7	1	1567 €
2010	70	28	0	6	0	850 €

Source : rapport (n° 619, 2011-2012) de M. Alain Anziani au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel.

En 2012 et en 2013, compte tenu de la censure par le Conseil constitutionnel et de l'entrée en vigueur de la loi en août 2012, le nombre de condamnations a été très faible : 142 auteurs étaient « poursuivables » et 22 ont été condamnés en 2012 et 164 auteurs étaient « poursuivables » et 18 ont été condamnés en 2013.

Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Robert Gelli, directeur des affaires criminelles et des grâces, a souligné qu'il était encore trop tôt pour mesurer l'impact de la loi sur le nombre de condamnations. Il a néanmoins constaté que **le nombre de plaintes et de condamnations n'avait pas augmenté depuis 2012. Ainsi en 2014, si 1 048 plaintes ont été déposées pour des faits de harcèlement sexuel, seules 65 condamnations ont été prononcées**, 50 % des poursuites ayant donné lieu, par ailleurs, à des procédures alternatives (rappel à la loi, composition pénale ...). Seules 30 à 40 % de ce type d'affaires font généralement l'objet de poursuites.

Ainsi, si la tendance sur le long terme est une légère augmentation du nombre de condamnations, l'adoption de la loi du 6 août 2012 ne semble pas avoir eu d'impact sur le **nombre de condamnations qui reste particulièrement faible puisque 6,2 % des plaintes aboutissent à une condamnation. Cet écart est encore plus flagrant avec le nombre potentiel de victimes de harcèlement, une femme active sur cinq déclarant avoir une fois été confrontée à de genre de comportement au cours de leur carrière selon l'enquête de l'IFOP précitée.**

Les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont partagé unanimement le même constat.

Ainsi dans une note transmise à la mission par le Syndicat de la magistrature constate : *« Il apparaît qu'à ce jour, les procédures établies pour harcèlement sexuel demeurent tout à fait marginales. Elles ont pu être évaluées à un millier par an sur le territoire national. Et elles sont encore plus marginales lorsqu'elles concernent les discriminations résultant du harcèlement. La rédaction actuelle du texte permet pourtant de prendre en compte des comportements très divers, dans le cadre professionnel ou en dehors [...] et même sans lien d'autorité entre l'auteur et la victime. Pour autant, une acception rigoureuse de la qualification pénale de harcèlement sexuel se heurte encore et le plus souvent à un problème de preuve noté par tous les magistrats interrogés ».*

#### ***b. Une évolution de la jurisprudence ?***

Face à une définition évolutive du harcèlement sexuel, la Cour de cassation s'est attachée à fixer la limite entre des comportements relevant de ce qu'elle qualifie de « séduction maladroite », et des actes répréhensibles. Avant la loi du 6 août 2012, les juges ont, par exemple, considéré que les actes créant un climat malsain et grossier (blagues grivoises, gestes déplacés) ou traduisant un « *comportement d'obsédé sexuel* » permettaient de caractériser les faits de harcèlement sexuel. La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi jugé que se rendait coupable de harcèlement sexuel l'employeur qui exerçait sur ses salariées une pression quasi quotidienne par ses allusions à connotation sexuelle et ses gestes déplacés pour obtenir un acte de nature sexuelle <sup>(1)</sup>.

En revanche, la jurisprudence considérait que la séduction maladroite, telle que celle exprimée par de « *simples signaux conventionnels espacés les uns des autres de façon à permettre d'exprimer la manifestation, non fautive au plan pénal, d'une inclination pouvant être sincère* » <sup>(2)</sup>, ne permettait pas de caractériser le harcèlement sexuel. De même, les juges avaient retenu que des « *demandes de tutoiement, de se faire la bise, de rencontres extérieures et des regards insistants ne constituaient pas un harcèlement sexuel, mais une simple tentative indélicade de séduction* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Cass. Crim., 30 septembre 2009.

(2) Cour d'appel de Douai, 10 septembre 1997.

(3) Cour d'appel de Montpellier, 22 févr. 2000, RJS 9-10/2000, no 1042). (P. Adam, Revue de Droit du Travail, Avril 2007

Dans un arrêt rendu le 28 janvier 2014 <sup>(1)</sup>, la Cour de cassation a semblé faire évoluer quelque peu sa jurisprudence en considérant que le fait de faire parvenir à une jeune collègue de travail, « *de longs courriers manuscrits, de nombreux courriels par lesquels il lui faisait des propositions et des déclarations* », d'exprimer le souhait de « *la rencontrer seule dans son bureau, de lui adresser des invitations qu'elle a toujours refusées, de lui faire parvenir des bouquets de fleurs et de reconnaître sa propre insistance et lourdeur* » était suffisant pour recevoir la qualification de harcèlement sexuel. La qualification professionnelle du salarié a été déterminante. En effet, pour les juges, les différences d'âge, d'ancienneté dans l'entreprise et de situation professionnelle entre la victime et l'accusé auraient dû inciter ce dernier « *à plus de réserves et de respect vis-à-vis [d'une] salariée nouvellement embauchée* ».

Dans un arrêt du 12 février 2014, la Cour de cassation a confirmé cette jurisprudence en considérant que devait être déclaré comme auteur d'un harcèlement sexuel, un employeur qui avait envoyé à une de ses salariées de simples messages textes (textos) amoureux <sup>(2)</sup>.

**Il semble donc au regard de cette nouvelle jurisprudence, que les salariés subissant de la part d'un collègue une séduction intempestive pourront désormais faire reconnaître plus facilement les faits. Cette jurisprudence pourrait favoriser une meilleure protection pour les victimes de harcèlement.**

### *c. Un contentieux qui se développe devant les prud'hommes*

S'il n'existe pas de statistiques relatives aux affaires de harcèlement sexuel devant les juridictions prud'homales, de nombreuses personnes entendues par la mission ont considéré que ce contentieux se développait.

Les représentantes de l'AVTF ont indiqué que les condamnations devant la juridiction prud'homale sont plus nombreuses qu'au pénal, notamment parce que ces affaires ne peuvent être classées sans suite <sup>(3)</sup>. En 2015, sur 66 décisions examinées par l'association, 33 concernaient un recours contre la décision de licenciement de personnes accusées de harcèlement, et 33 concernaient un recours d'une salariée licenciée à la suite de faits de harcèlement. Dans 90 % des cas les cours d'appel ont validé le licenciement de personnes accusées de harcèlement et dans 65 % elles ont considéré comme illégal le licenciement d'une salariée licenciée après avoir subi un harcèlement sexuel.

Une des raisons du développement de ce contentieux est la spécificité de la charge de la preuve devant les juridictions prud'homales. En effet, si le droit commun de la preuve est régi par le principe selon lequel celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver, le droit du travail quant à lui, met en

---

(1) Cour de cassation, Chambre sociale, 28 janvier 2014, 12-20.497.

(2) Cass. Soc., 12 février 2014, n° 12-26.652.

(3) Voir *supra* page 30.

place des règles spécifiques afin de rééquilibrer les rapports entre salariés et employeurs, notamment en matière de harcèlement sexuel.

En effet, l'article L. 1154-1 du code du travail prévoit un aménagement de la charge de la preuve en disposant que : « *le candidat à un emploi, à un stage ou à une période de formation en entreprise ou le salarié présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'un harcèlement. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que ces agissements ne sont pas constitutifs d'un tel harcèlement et que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement.* »

Pour autant, ce développement du contentieux prud'homal ne constitue pas une réponse suffisante pour les victimes de harcèlement sexuel, comme le constate le Syndicat de la magistrature dans une note transmise à vos rapporteurs : « *L'approche du contentieux prud'homal est certainement plus efficace, et en tout cas plus facile à caractériser, mais elle ne répond pas suffisamment à la volonté des victimes de voir sanctionner pénalement un comportement inacceptable.* »

Par ailleurs, les délais de jugement devant les prud'hommes restent particulièrement longs comme en a témoigné Mme Maude Beckers, avocate spécialiste de ces questions, dans une interview accordé au journal *Médiapart* : « *Aux prud'hommes, c'est plus facile qu'au pénal mais cela reste plus long que d'autres dossiers de droit du travail. Moi, quand j'arrive avec un dossier de harcèlement sexuel, je vois que c'est beaucoup plus compliqué à plaider et de convaincre les juges. Je sens que je dois aussi emporter la conviction des deux juges salariés, qui sont d'habitude plutôt réceptifs à mes arguments. Dans ces dossiers, il me faut convaincre les quatre, batailler contre le scepticisme, le doute sur ces femmes. D'ailleurs, on gagne souvent en appel ou en départage et rarement en formation paritaire en première instance.* »<sup>(1)</sup>

## **2. Pourquoi un tel décalage entre le nombre de victimes et les condamnations ?**

### ***a. Des difficultés pour témoigner et apporter la charge de la preuve***

L'enquête précitée réalisée par l'IFOP montre la difficulté pour les victimes de témoigner de faits de harcèlement sexuel : **près de trois victimes sur dix (29 %) déclarent ne s'être confiées à personne et dans 70 % des cas, la situation n'a pas été portée à la connaissance de l'employeur ou de la direction.**

Lorsque c'est le cas, 40 % des femmes actives victimes de harcèlement estiment que l'affaire s'est achevée à leur détriment. Parmi les femmes victimes déclarant que l'affaire s'est terminée au détriment de l'auteur (35 %), 48 % estiment que celui-ci n'a finalement pas été sanctionné.

---

(1) « Pour la police et la justice, lutter contre le harcèlement sexuel n'est pas une priorité », *Médiapart*, 12 mai 2016.

Les raisons en sont multiples. La difficulté de porter plainte est une caractéristique partagée par l'ensemble des infractions sexuelles. Ainsi, l'enquête nationale sur les violences faites aux femmes réalisée en 2000 <sup>(1)</sup> avait montré que pour 48 000 femmes de 20 à 59 ans qui avaient été victimes d'un viol en 1998, seules 5 % d'entre elles – soit 7 828 – avaient porté plainte.

Cette difficulté à témoigner est particulièrement grande dans un contexte professionnel car elle peut alors se conjuguer avec la peur de perdre son emploi, d'autant plus que, comme l'a montré l'enquête de l'IFOP précitée, dans trois cas sur dix, les femmes victimes de harcèlement sexuel ont déclarées être dans des situations d'emploi précaire au moment des faits.

Cette difficulté est renforcée par la difficulté des victimes à disposer de preuves de comportements insidieux et cachés. En effet, il faut parvenir à démontrer d'une part que le comportement du prévenu était volontaire et d'autre part qu'il était de nature à humilier, intimider ou offenser la victime. Même en présence de témoins, des éléments matériels sont rarement présents et les faits peuvent alors ne pas être suffisamment caractérisés pour permettre une poursuite pénale.

#### ***b. La question de la poursuite par le parquet***

Lors de son audition par la commission des Lois à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif au harcèlement sexuel en 2012, la garde des Sceaux, Mme Christine Taubira, avait reconnu que peu de plaintes aboutissaient à une condamnation : « *Sur environ 1 000 plaintes déposées chaque année sur le fondement de harcèlement sexuel, un grand nombre font l'objet d'un classement sans suite ; 80 seulement aboutissent à une condamnation, généralement assortie d'un sursis, parfois d'une amende. Et le taux d'appel est de l'ordre de 25 %, ce qui est important.* » <sup>(2)</sup>

De même, lors de son audition par le groupe de travail du Sénat en juin 2012, M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, faisait le même constat : « *À considérer l'ensemble des dossiers de harcèlement sexuel au travail, de harcèlement moral ou de harcèlement sexuel traités par le tribunal de grande instance de Paris, 3 dossiers ont donné lieu à des poursuites devant un tribunal correctionnel, 27 à des classements sans suite. Ceux-ci s'expliquent par l'absence d'infraction, une infraction insuffisamment constituée – la plainte repose uniquement sur la parole de la victime contre celle de l'agresseur – ou encore la carence du plaignant, qui ne répond pas aux convocations des policiers ou se désiste. Il en va de même pour le délit de harcèlement sexuel : en 2011, des poursuites ont été engagées dans*

---

(1) Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF), Maryse Jaspard, Elizabeth Brown, Stéphanie Condon, Dominique Fougeyrollas-Schwebel, Annik Houel, Brigitte Lhomond, Florence Maillochon, Marie-Josèphe Saurel-Cubizolles, Marie-Ange Schiltz, *La Documentation française*, 2003.

(2) Audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, et de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, 17 juillet 2012.

*12 dossiers ; on retrouve la même problématique en termes de classements sans suite que précédemment. Pour cette infraction, le taux de réponse pénale est extrêmement bas par rapport à la moyenne, qui est de 78,3% à Paris. »<sup>(1)</sup>*

**Les personnes entendues par la mission ont considéré que ce constat était toujours d'actualité.**

Lors de son audition, Mme Laure Ignace, représentante de l'AVTF, a regretté que la loi du 6 août 2012 n'ait pas changé la politique pénale du parquet s'agissant du traitement des plaintes pour harcèlement sexuel. Le nombre de plaintes donnant lieu à des poursuites reste faible et concerne généralement des affaires dans lesquelles plusieurs victimes portent plainte contre le même agresseur. À l'inverse, les affaires concernant une seule victime sont trop souvent classées sans suite. Elle a cité l'exemple d'une femme victime de harcèlement sexuel, de menaces de viol et de mort et dont le dossier contenait plus de trois cents éléments de preuves matériels<sup>(2)</sup> : l'agresseur n'ayant subi « que » deux rappels à la loi, la victime a été obligée de faire une citation directe devant le tribunal correctionnel.

Plusieurs raisons sont évoquées par les représentants du Syndicat de la magistrature : la difficile charge de la preuve et la sensibilisation insuffisante des services de police et de gendarmerie – leur attitude face à ces délits étant peu ou prou celle qu'ils adoptaient autrefois face aux violences conjugales. De même, la pratique actuelle des parquets qui vise à privilégier le traitement par téléphone et en urgence de la majorité des procédures n'est pas compatible avec la complexité des procédures pour harcèlement sexuel.

Dans une note transmise à la mission, le syndicat national des magistrats-FO a évoqué la réalité des conditions de travail au sein des parquets qui ont, « depuis des années été centrés sur la nécessité de contenir la délinquance de voie publique et d'apporter aux infractions complexes une procédure de réponse nécessitant aussi peu que possible le recours au juge d'instruction ».

### ***c. La requalification des faits***

Au cours des débats parlementaires sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel en 2012, il avait été observé que, par le passé, des faits constituant des infractions sexuelles plus graves, et notamment des agressions sexuelles ou des tentatives d'agression sexuelle, avaient pu être poursuivis sous la qualification de harcèlement sexuel.

---

(1) Rapport d'information de Mmes Annie David, Brigitte Gonthier-Maurin et M. Jean-Pierre Sueur, fait au nom de la Délégation aux Droits des femmes, de la commission des Lois et de la commission des Affaires sociales (n° 596, 15 juin 2012) page 94.

(2) Le dossier de la victime contenait plus de deux cent messages sur son répondeur, vingt lettres de menaces de viols, trois mains courantes et deux plaintes.

Ainsi, le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Alain Anziani, constatait<sup>(1)</sup> : « *L'étude de la jurisprudence met (...) en évidence un nombre important de décisions qualifiant de harcèlement sexuel des faits relevant manifestement d'autres incriminations, notamment celles d'agressions sexuelles et de viol.* » De même lors de son audition précitée, M. François Molins notait : « *L'abrogation du texte a eu un autre effet, que je n'avais pas perçu au début. Mes collègues ont pris conscience qu'étaient poursuivis sous la qualification de harcèlement sexuel des actes qui relevaient parfois de l'exhibition ou de l'agression sexuelle.* »<sup>(2)</sup>

La circulaire précitée du 7 août 2012 a souligné que « *de telles pratiques ne sont évidemment pas satisfaisantes et les magistrats du ministère public devront veiller à toujours retenir la qualification la plus haute dès lors que les éléments constitutifs de cette qualification seront réunis. En particulier, si l'auteur des faits a effectivement obtenu, sous la contrainte ou la menace, un contact physique à connotation sexuelle avec la victime, la qualification d'agression sexuelle ou de tentative d'agression sexuelle devra en principe être retenue.* »

Les avocates de l'AVTF ont indiqué à vos rapporteurs que cette situation n'a pas évolué depuis 2012 et ont regretté la clémence de nombreux juges du fond dès lors que le harcèlement sexuel n'est pas caractérisé par des attouchements ou des actes de plus grande gravité. Ainsi, Mme Laure Ignace, a constaté que sur 34 condamnations pour harcèlement sexuel recensées par l'association, six concernaient des faits qui relevaient en réalité d'une agression sexuelle caractérisée.

**Cette situation est particulièrement regrettable et va à l'encontre de la volonté du législateur de pénaliser des comportements abusifs ne relevant ni de l'agression sexuelle ni du viol.**

### **C. DES ACTIONS MISES EN PLACE DANS DIFFÉRENTS MINISTÈRES**

Dans le cadre du quatrième plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, a été diffusé un *vade-mecum* destiné aux agents de la fonction publique. Ce guide a pour vocation de préciser le cadre de protection des agents publics, les acteurs et outils de prévention, d'expliquer les modalités d'intervention en cas de violence et harcèlement, et de présenter enfin de nombreux retours d'expérience d'employeurs publics, y compris dans le cas de violences extra-professionnelles détectées sur le lieu de travail.

---

(1) Rapport (n° 619, 2011-2012) de M. Alain Anziani au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel.

(2) Rapport d'information de Mmes Annie David, Brigitte Gonthier-Maurin et M. Jean-Pierre Sueur, fait au nom de la Délégation aux Droits des femmes, de la commission des Lois et de la commission des Affaires sociales (n° 596, 15 juin 2012) page 93.

Vos rapporteurs ont pu aussi constater lors des auditions que des politiques de prévention avaient été mises en place dans différents ministères, notamment ceux chargés de la santé, de sports ou de la défense <sup>(1)</sup>. **En revanche, l'absence de statistiques sur les faits de harcèlement sexuel dans la fonction publique ne permet pas de mesurer l'impact de ces politiques.** Par ailleurs, la direction générale des collectivités territoriales et l'Association des maires de France ont indiqué à vos rapporteurs ne pas avoir de remontées sur les faits de harcèlement sexuel dans les collectivités territoriales ou sur des actions mises en place par ces dernières.

## 1. Dans la fonction publique hospitalière

Mme Anne-Marie Armanteras de Saxcé, directrice générale de l'offre de soins, au ministère des Affaires sociales et de la Santé, a présenté à la mission les actions mises en place dans la fonction publique hospitalière.

S'agissant en premier lieu de la formation, une instruction recensant les axes prioritaires ainsi que les actions nationales à mettre en œuvre au sein des établissements en 2015 a été publiée par le ministère de la Santé en juillet 2014 <sup>(2)</sup> : elle prévoyait comme axe de formation prioritaire la sensibilisation « *aux enjeux de l'égalité, à la lutte contre les discriminations et les stéréotypes, ainsi qu'à la lutte contre les violences faites aux agents et contre le harcèlement sexuel et moral* ». Cette formation s'adresse aux gestionnaires des ressources humaines et cadres conduisant les entretiens d'évaluation ou encadrant des agents ainsi qu'aux membres des instances représentatives du personnel. Il est par ailleurs prévu de rappeler explicitement cette orientation nationale dans le cadre de l'instruction en cours d'élaboration pour 2017.

En outre, lors des cycles de formation initiale à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), les élèves-directeurs reçoivent un enseignement relatif aux dispositions législatives relatives au harcèlement sexuel et aux obligations des employeurs en la matière.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique plus large de prévention des risques psycho-sociaux, la direction générale de l'offre de soins a diffusé une instruction le 20 novembre 2014 pour donner aux établissements des outils et des méthodes d'évaluation et de prévention des risques. En 2015, une enquête a été lancée pour évaluer la mise en œuvre de la démarche dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Les résultats ont été présentés en 2016 aux membres de la commission hygiène, sécurité et des conditions de travail du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière et un plan d'action et de communication est en voie d'élaboration.

---

(1) Voir *infra* page 63.

(2) Instruction n° DGOS/RH4/2014/238 du 28 juillet 2014 relative aux orientations en matière de développement des compétences des personnels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

S'agissant enfin de l'information des personnels, la campagne d'information mise en place par le ministère chargé de la fonction publique *via* la publication de circulaire du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement sexuel et moral dans la fonction publique a été relayée dans la fonction publique hospitalière et le guide de prévention des situations de violences et harcèlement dans la fonction publique a été diffusé.

## **2. Les mesures mises en place par le ministère chargé des sports**

Mme France Poret-Thumann, sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport au ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports, a présenté la politique mise en place par le ministère. Elle a rappelé que cette politique a consisté à la fois à sensibiliser les acteurs du sport sur ce sujet, mais aussi à l'inclure dans une politique plus globale de lutte contre les violences sexuelles et le bizutage.

Un bilan des actions mises en place entre 2008 et 2012 par les directions régionales a montré une prise de conscience de la réalité des violences sexuelles dans le sport et a rendu évidente la nécessité de renforcer la formation des agents. C'est pourquoi, à compter de 2015, ont été mis en place quatre outils de sensibilisation :

– la diffusion d'une nouvelle version du guide juridique relatif à la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations, ce guide ayant été complètement refondu à partir de 2013 ;

– la mise à disposition d'un *vademecum* à destination de l'ensemble de des agents du ministère (services déconcentrés, fédérations sportives, établissements) : celui-ci présente les procédures d'intervention dans les cas de violences sexuelles dans le sport ;

– la diffusion d'informations régulières sur la problématique et de conseils d'accompagnement pour les établissements publics nationaux <sup>(1)</sup> ;

– la refonte de la rubrique « Éthique sportive » sur le site internet du ministère avec la mise en place de fiches de sensibilisation à destination des sportifs, des éducateurs et des parents.

Pour les années 2016 et 2017, l'accent est mis sur la lisibilité des outils et de l'action du ministère par :

– la mise à disposition d'une « mallette virtuelle de prévention des violences sexuelles et du bizutage » qui rassemblera, sur le site intranet du ministère, l'ensemble des outils et informations en matière de prévention des

---

(1) Comme le *Flash Infos spécial n°79* en date du 26 juin 2015 relatif à la prévention et au signalement de comportements liés à du harcèlement, des violences sexuelles et du bizutage. D'autres ont suivi en septembre 2015, janvier 2016 et mars 2016 et visent à encourager les temps de sensibilisation.

violences sexuelles dans le sport. La rubrique relative au harcèlement y tiendra aussi une place encore plus visible qu'elle ne l'est aujourd'hui. La mise à jour du guide juridique est prévue dans ce cadre ;

– un guide d'accompagnement pour la mise en place de formations sur la thématique « éthique » – et ses diverses composantes comme la problématique liée aux violences et au harcèlement sexuel – verra le jour au premier trimestre 2017. Il contiendra un recensement national et local des partenaires potentiels ainsi que des mises en situation.

Enfin, la convention avec le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) va être renouvelée afin d'obtenir des remontées statistiques sur les appels liés aux violences sexuelles dans le sport. En 2015, 22 appels pour 9 disciplines ont été répertoriés par les services du SNATED et 9 concernaient des faits commis par un encadrant.

## **D. LES POLITIQUES DE PRÉVENTION DANS LES ENTREPRISES**

La loi du 6 août 2012 précise également les obligations de l'employeur en matière de lutte contre le harcèlement sexuel, ce dernier devant prendre, en vertu de l'article L. 1153 du code du travail, « *toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les faits de harcèlement sexuel, d'y mettre un terme et de les sanctionner* ». En outre, le 7° de l'article L. 4121-2 du même code précise que l'employeur « *doit planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel* ».

### **1. La prévention du harcèlement sexuel : des obligations pesant sur l'employeur**

Au titre de son obligation de prévention, la loi du 6 août 2012 a imposé à l'employeur d'afficher la définition et l'interdiction du harcèlement sexuel sur le lieu de travail ainsi que dans les locaux ou à la porte des locaux où se fait le recrutement, cette obligation étant, depuis, devenue pour les employeurs du secteur privé, une obligation d'information de ce texte « *par tout moyen* »<sup>(1)</sup>.

La loi du 6 août 2012 a également prévu que le règlement intérieur des entreprises doit être modifié pour tenir compte de la nouvelle définition, l'article L. 1321-2-2 du code du travail précisant que ce document rappelle « *les dispositions relatives aux harcèlements moral et sexuel et aux agissements sexistes* ».

Au-delà, dans le cadre de sa démarche d'évaluation et de prévention des risques, l'employeur peut prendre toutes mesures de diffusion, de présentation, et

---

(1) Ordonnance n° 2014-699 du 26 juin 2014 portant simplification et adaptation du droit du travail.

de sensibilisation visant à l'information effective des travailleurs sur la législation en vigueur en matière de harcèlement. Il peut également mettre en œuvre des actions de formation visant à améliorer la connaissance, la prévention et l'identification des phénomènes de harcèlement. Enfin, l'employeur peut être amené, dans le cadre de sa démarche de prévention, à prendre des mesures appropriées visant à faciliter le repérage des faits de harcèlement.

Consultés sur les mesures de prévention, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et, de façon supplétive, les délégués du personnel sont également impliqués. Aux termes des dispositions de l'article L. 4612-3 du code du travail, le CHSCT peut « *proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel. Le refus de l'employeur est motivé* ». Pour leur part, les délégués du personnel, en vertu de l'article L. 2313-2 du code du travail modifié par la loi du 6 août 2012, peuvent mettre en œuvre le droit d'alerte au titre « *de faits de harcèlement sexuel ou moral* ».

**En matière de prévention, la carence de l'employeur engage sa responsabilité au regard de son obligation de résultat en matière de sécurité.**

La portée de cette obligation de résultat a fait l'objet d'évolutions jurisprudentielles récentes.

En effet, alors que la Cour de cassation considérait que l'employeur manquait à son obligation de sécurité dès lors qu'un salarié était victime sur le lieu de travail d'agissements de harcèlement moral ou sexuel exercés par l'un ou l'autre de ses salariés « *quand bien même il aurait pris des mesures en vue de faire cesser ces agissements* »<sup>(1)</sup>, elle semble avoir fait évoluer sa jurisprudence, dans un arrêt du 25 novembre 2015, en considérant : « *que ne méconnaît pas l'obligation légale lui imposant de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, l'employeur qui justifie avoir pris toutes les mesures prévues par les articles L. 4121-1 et L. 4121-2 du code du travail* »<sup>(2)</sup>.

La portée de cette évolution en matière harcèlement sexuel reste néanmoins incertaine. Cette jurisprudence rappelle cependant l'importance pour l'employeur de respecter son obligation de prévention : il doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs notamment en matière de harcèlement sexuel : actions de prévention des risques professionnels, actions d'information et de formation et mise en en place d'une organisation et de moyens adaptés (article L. 4121-1 du code du travail).

---

(1) Cour de Cassation, Soc, 3 février 2010, n° 08-44.019, Bull. civ. V, n° 132.

(2) Cour de Cassation, Soc, 25 novembre 2015, n° 14-24.444.

## 2. De rares plans de prévention dans les entreprises

**Malgré les obligations prévues par la loi du 6 août 2012, peu d'entreprises ont mis en place des actions de prévention contre le harcèlement sexuel.**

En effet, l'enquête IFOP précitée indique que seuls 18 % des actifs interrogés affirment que leur employeur a mis en place des actions de ce type sur leur lieu de travail. Cela concerne alors davantage les structures de grande taille (26 % à 27 % des actifs dans les entreprises de 200 salariés et plus) et certains secteurs (28 % des actifs travaillant dans des activités de commerce, de transport ou dans l'hôtellerie-restauration). *A contrario*, c'est au sein des petites structures (91 % dans les entreprises de moins de 10 salariés) et dans les secteurs des services, de la communication ou des activités financières et immobilières (88 %) que le défaut d'actions d'information et de prévention est le plus souvent relevé.

Lorsque des actions ont été mises en place, elles sont de nature variée puisque les actifs concernés citent, dans des proportions comparables, aussi bien un accord d'entreprise (cité par 46 % d'entre eux) qu'une procédure d'alerte (43 % des citations) ou encore des actions de formation et d'information (41 %).

Lors de son audition, le secrétaire général de la section parisienne de la CFDT, M. Christophe Dague, a ainsi indiqué à vos rapporteurs que les employeurs étaient « *au mieux dans une logique de réparation et non dans une logique de prévention* ».

Pourtant, selon ce même sondage, l'employeur est cité parmi les premiers acteurs auxquels les salariés attribuent un rôle à jouer dans la défense et la protection des victimes de harcèlement sexuel (90 %), aux côtés d'institutions comme la justice (94 %), le Défenseur des droits (90 %) ou l'inspection du travail (90 %) et plus de neuf Français sur dix (92 %, et même 96 % des femmes actives) sont d'avis qu'il serait plutôt efficace d'inciter les employeurs à prendre des sanctions disciplinaires contre les auteurs de harcèlement sexuel.

**De même, la diffusion d'informations sur le harcèlement sexuel reste limitée dans les entreprises.** Dans son rapport sur le sexisme dans le monde du travail <sup>(1)</sup>, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes constate que parmi les règlements intérieurs étudiés, le rappel des dispositions légales est incomplet dans la majorité des cas. Ainsi, n'est visée très souvent que l'interdiction de mesures de représailles et non le harcèlement sexuel en tant que tel, seul le modèle de règlement intérieur proposé par la Fédération de l'habillement reprenant intégralement les dispositions relatives au harcèlement sexuel.

---

(1) « Le sexisme dans le monde du travail entre déni et réalité », rapport du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes n° 2015-01 publié le 6 mars 2015

### III. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL

Vos rapporteurs considèrent que si certains ajustements juridiques peuvent être de nature à améliorer la lutte contre le harcèlement sexuel, les priorités doivent être de mieux accompagner les victimes, de mieux former les professionnels, de faire évoluer les mentalités et de développer les politiques de prévention dans les entreprises et la fonction publique.

#### A. UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES ET DES PROFESSIONNELS

##### 1. Un meilleur accompagnement des victimes

Les représentants des associations de défense des droits des femmes ont souligné, lors de leur audition, les obstacles que rencontraient les victimes après le dépôt de plainte et l'épreuve que représentait une procédure souvent longue et coûteuse. Beaucoup de femmes abandonnent ainsi une procédure avant qu'elle n'arrive à son terme.

Se pose ainsi la question du coût de la procédure et de l'accès pour ces femmes à l'aide juridictionnelle. En effet, en vertu de l'article 9-2 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique <sup>(1)</sup>, l'aide juridictionnelle est accordée sans condition de ressources aux victimes de viol. Une réflexion sur l'extension à l'ensemble des victimes de violences sexuelles pourrait donc être utilement menée.

Dans le cadre de l'interview précitée, Mme Maude Beckers <sup>(2)</sup> a témoigné des obstacles rencontrés par les femmes qui portent plainte : « *On va d'abord déposer plainte auprès des services de police, mais en général ça ne suffit pas. Il faut ensuite s'adresser au parquet. Ça ne suffit toujours pas, c'est classé sans suite et on va donc aller devant un juge d'instruction. Au bout du compte, les dossiers prennent des années. Certains, je les ai depuis cinq ou six ans au cabinet et ils ne sont toujours pas clôturés au niveau du pénal.* »

La question de l'accompagnement des victimes, notamment par les associations, doit donc être posée.

L'article L. 1154-2 du code du travail permet, en effet, à une organisation syndicale d'exercer en justice toutes actions en faveur d'un salarié de l'entreprise

---

(1) Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(2) « Pour la police et la justice, lutter contre le harcèlement sexuel n'est pas une priorité », Médiapart, 12 mai 2016.

lorsqu'il y a harcèlement sexuel ou moral dans les relations du travail, sous réserve de justifier d'un accord écrit de l'intéressé.

Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 6 août 2012 a modifié l'article 2-2 du code de procédure pénale afin de permettre l'exercice des droits reconnus à la partie civile aux associations dont les statuts prévoient uniquement la lutte contre le harcèlement sexuel.

Lors des débats sur le projet de loi « égalité et citoyenneté »<sup>(1)</sup>, a été évoqué le fait de permettre à des associations de déposer plainte en lieu et place des victimes. Cependant, comme l'a rappelé Mme Maryline Baldeck à la mission, il n'est jamais arrivé que l'AVFT se constitue partie civile sans que la victime soit partie au procès, alors que le droit le permet. **Une évolution législative ne semble donc pas nécessaire dans ce domaine.**

De façon générale, le Syndicat de la magistrature a indiqué à la mission que les canaux d'information des associations de lutte contre les violences sexuelles leur semblaient insuffisants et qu'il conviendrait de s'assurer de circuits garantissant le lien entre ces associations spécialisées et les associations d'aide aux victimes pour orienter les plaignants vers les premières. L'Union syndicale des magistrats a préconisé, quant à elle, de garantir des moyens suffisants aux associations accompagnant les victimes afin de leur permettre de s'exprimer et de témoigner.

Par ailleurs, le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, a rappelé à la mission le rôle qu'il peut jouer pour accompagner les victimes de harcèlement sexuel. En effet, l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits<sup>(2)</sup> cite parmi ses missions celle de « *lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité.* ». Toutefois, celui-ci a indiqué lors de son audition que le nombre de saisines dont il faisait l'objet restait « *très faible au regard de l'ampleur de ce phénomène* ». En effet, depuis 2012, il avait été saisi de 30 dossiers, dont 18 dans le secteur privé et 12 dans le secteur public.

Or cette procédure présente l'avantage d'être moins traumatisante pour les plaignants qui parfois sont en arrêt de travail et elle peut se cumuler avec des réparations civiles.

**Proposition n° 1 : faire mieux connaître aux victimes de harcèlement sexuel la possibilité de saisir le Défenseur des droits ou d'être accompagnées par les associations de lutte contre les violences sexuelles dont les moyens doivent être garantis. Mener une réflexion sur l'extension de l'aide**

(1) *Projet de loi « Égalité et citoyenneté » enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2016 (n° 3 679).*

(2) *Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.*

## juridictionnelle sans condition de ressources aux victimes de harcèlement sexuel.

### 2. Développer la formation des professionnels

**Vos rapporteurs sont convaincus que l'amélioration de la prise en charge des victimes de harcèlement sexuel implique de mettre en œuvre des actions de formation et de sensibilisation en direction de professionnels tels que les policiers, les magistrats ou les services de santé au travail.**

Cette proposition fait l'objet d'un constat largement partagé. Ainsi, parmi les propositions du rapport d'information de la Délégation aux Droits des femmes sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel <sup>(1)</sup>, figurait la mise en place d'un programme national de formation destiné aux acteurs de la procédure judiciaire – policiers, gendarmes et magistrats – et aux représentants du personnel dans les entreprises ainsi qu'aux médecins du travail.

De même, l'Union syndicale des magistrats a souligné, dans les éléments transmis à la mission : *« Plutôt qu'une nouvelle réforme, les victimes de harcèlement ont besoin de bénéficier d'une meilleure prise en charge, par des professionnels (enquêteurs, avocats, médecins, magistrats, inspecteurs du travail...) bien formés au recueil de ce type de témoignages et de preuves. »*

Les pouvoirs publics ont mené depuis plusieurs années une politique de renforcement de la formation des professionnels sur les violences faites aux femmes.

En 2009, la mission d'évaluation des politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes de l'Assemblée nationale avait relevé que les professionnels étaient insuffisamment formés et préconisé d'inscrire dans la loi une obligation de formation : *« La mission considère que pour repérer les violences, pour agir efficacement de façon préventive, pour traiter les situations de violences et pour prendre en charge les victimes de façon adéquate, un effort particulier doit être fait en termes de formation. Une obligation de formation, initiale et continue, doit être créée à l'égard de tous les intervenants appelés à connaître, à un titre ou à un autre, de la situation de femmes victimes de violences. »* <sup>(2)</sup>

Cependant, la loi du 9 juillet 2010 <sup>(3)</sup> n'avait pas instauré cette obligation de formation, mais avait seulement prévu, dans son article 21, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en place d'une formation

---

(1) Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel, par Mme Ségolène Neuville (n° 89, 18 juillet 2012).

(2) Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, par M. Guy Geoffroy (7 juillet 2009, n° 1799).

(3) Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

spécifique en matière de prévention et de prise en charge des violences faites aux femmes et des violences commises au sein du couple.

L'absence de disposition législative prévoyant de telles formations n'a, cependant, pas empêché les pouvoirs publics de développer des actions de formation, notamment dans le cadre des plans triennaux de lutte contre les violences faites aux femmes. Mais comme le Gouvernement le relevait dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, ces actions restaient insuffisantes : « *En dépit de quelques progrès, le constat fait depuis mai 2012 est que les efforts entrepris sont restés peu satisfaisants en regard de l'enjeu et n'ont pas encore permis de garantir que les professionnels soient tous sensibilisés et formés à la détection, à l'accueil et à la prise en charge en continue des femmes victimes de violences.* » <sup>(1)</sup>

C'est pourquoi l'article 51 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes <sup>(2)</sup> a réécrit intégralement l'article 21 de la loi du 9 juillet 2010 précitée, en posant **l'obligation d'instituer une formation initiale et continue** sur les violences intrafamiliales, les violences faites aux femmes ainsi que sur les mécanismes d'emprise psychologique.

Sont concernés par cette obligation de formation : les médecins, les personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les fonctionnaires et personnels de justice, les avocats, les personnels enseignants et d'éducation, les agents de l'état civil, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs, les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale, les personnels de préfecture chargés de la délivrance des titres de séjour, les personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et les agents des services pénitentiaires.

Vos rapporteurs saluent la création de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), par le décret du 3 janvier 2013 <sup>(3)</sup>, qui a permis la mise en place d'un véritable plan de formation et la diffusion d'outils de formation efficaces.

En effet, depuis 2013, cette mission a créé, avec le concours des ministères et des professions concernés, de nombreux outils pédagogiques, prenant la forme de livrets d'accompagnement, de fiches réflexes et de courts-métrages destinés aux professionnels. Ainsi, plus de 300 000 professionnels – essentiellement des formateurs – ont été formés par la MIPROF (référents dans les services d'urgence, formateurs de travailleurs sociaux...).

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, n° 717, déposé le 3 juillet 2013, page 70.*

(2) *Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.*

(3) *Décret n° 2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.*

Par ailleurs, dans les trois fonctions publiques, le protocole d'accord du 8 mars 2013 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes prévoit que des formations spécifiques pour mieux connaître, prévenir et traiter le harcèlement sexuel et moral seront mises en place par les employeurs publics.

Enfin, le troisième axe du **quatrième plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes** (2014-2016) est de « mobiliser les agents du service public et les professionnels à travers un programme transversal de formation initiale et continue ». À ce titre, le plan prévoit que :

– tout nouvel entrant dans la fonction publique devra recevoir une formation dédiée à ces problématiques, qui s'inscrira au sein de la thématique plus générale de la santé et de la sécurité au travail ;

– des formations pour les agents des services de ressources humaines et pour l'encadrement seront proposées « pour intégrer les obligations légales qui résultent de la loi du 6 août 2012 dans tous les actes de gestion des ressources humaines et de management, en particulier la protection de l'agent public, l'obligation de signalement, la prise en charge de la victime et les sanctions encourues ». <sup>(1)</sup>

Ainsi, plusieurs formations ont été mises en place :

– pour les étudiants en médecine, un item sur les violences sexuelles a été intégré dans les examens des « épreuves classantes nationales » <sup>(2)</sup> ;

– pour les médecins urgentistes, un référent « violences » a été nommé dans chaque service d'urgences, et formé au repérage et à la prise en charge des femmes victimes de violences ;

– pour les sages-femmes, les violences faites aux femmes ont été intégrées dans leur diplôme <sup>(3)</sup> ;

– pour les gendarmes et les policiers, les violences faites aux femmes sont intégrées dans la formation initiale et continue ;

– pour les magistrats, une session annuelle dédiée aux violences sexuelles a été créée ;

---

(1) *Quatrième plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes* (2014-2016), page 30.

(2) *Arrêté du 8 avril 2013 relatif au régime des études en vue du premier et du deuxième cycles des études médicales.*

(3) *Arrêté du 11 mars 2013 relatif au régime des études en vue du diplôme d'État de sage-femme.*

### **Formation des magistrats sur les violences sexuelles**

L'École nationale de la magistrature dispense deux formations en lien avec le harcèlement sexuel : la première revêt une dimension interne à l'institution et concerne les risques psychosociaux, tandis que la seconde concerne la pratique professionnelle des magistrats.

Dans le cadre de cette seconde formation, le harcèlement n'est pas traité spécifiquement mais appréhendé de manière plus large au titre des violences sexuelles.

Cette formation de trois jours doit permettre aux magistrats de mieux comprendre la stratégie de l'agresseur, l'impact traumatique des violences sexuelles sur les victimes, les mécanismes des violences sexuelles commises dans certains contextes particuliers (famille, travail). Elle doit également permettre de mieux connaître les dispositifs et procédures spécifiques ou non spécifiques permettant de traiter ces violences.

Cette formation a pour but de développer les connaissances non directement juridiques que les magistrats doivent mobiliser, selon les étapes des procédures pénales et civiles, face à des situations de violences sexuelles : psychologie, psychiatrie, traumatologie, médecine légale etc...

Sont également abordés les enjeux liés au recueil de la parole de la victime et de l'agresseur et aux auditions (confrontation, audience). Des éclairages sont donnés sur les conséquences spécifiques des violences sexuelles perpétrées dans le cadre familial (protection de l'enfance, autorité parentale notamment).

*Source : direction des affaires criminelles et des grâces*

– plusieurs « kits » de formation sur le harcèlement sexiste et les violences sexuelles ont été élaborés notamment pour les agents des transports et ceux du ministère de la Défense ;

– en application de la circulaire du 25 novembre 2015<sup>(1)</sup>, la MIPROF a organisé une journée de formation nationale auprès de 280 référents « violences faites aux femmes dans les services d'urgences », chargés de sensibiliser les personnels du service et de créer un réseau partenarial de prise en charge avec d'autres professionnels compétents. De nouvelles sessions de formation seront organisées au début de l'année 2017 afin de former les deux tiers de référents restants. Ils recevront un « kit » élaboré par la MIPROF composé notamment d'un mémento, d'un modèle de certificat médical et d'une fiche réflexe comprenant un focus sur l'accueil et la prise en charge d'une femme victime de viol ;

– enfin, une journée de formation destinée aux professionnels est également organisée le 25 novembre prochain sur le thème « Mieux former pour mieux accompagner », notamment autour de trois kits pédagogiques sur le harcèlement et les violences sexuelles dans les transports et sur le lieu de travail.

Vos rapporteurs saluent la mise en place de ces actions qui montrent la volonté de former les professionnels afin de permettre un meilleur

---

(1) *Circulaire n° DGOS/R2/MIPROF/2015/345 du 25 novembre 2015 relative à la mise en place, dans les services d'urgences, de référents sur les violences faites aux femmes.*

accompagnement des victimes de violences sexuelles. Il serait néanmoins souhaitable de renforcer la formation de ces professionnels en ce qui concerne spécifiquement le harcèlement sexuel.

**Proposition n° 2 : développer la formation sur le harcèlement sexuel au sein des formations mises en place en application de l'article 51 de la loi du 4 août 2014 qui pose une obligation de formation initiale et continue sur les violences faites aux femmes.**

## **B. UNE NÉCESSAIRE SENSIBILISATION DE L'OPINION**

**Vos rapporteurs sont convaincus que l'amélioration de l'efficacité de la lutte contre le harcèlement sexuel implique d'abord une évolution des mentalités.**

En effet, la répression du harcèlement sexuel souffre de deux stéréotypes tenaces : la « séduction » ou « l'esprit latin » qui existerait dans les relations entre les hommes et les femmes en France d'une part, et le risque d'une « guerre des sexes » comme il en existerait aux États-Unis, d'autre part.

La note écrite transmise par le MEDEF à vos rapporteurs dans le cadre de l'audition de leurs représentants témoigne de ces stéréotypes. L'organisation patronale affirme en préambule : *« nous souhaitons rappeler que la France relève d'une culture latine, et qu'il n'est sans doute pas souhaitable d'appliquer chez nous des idées relevant directement d'une conception anglo-saxonne des relations entre les hommes et les femmes. La connaissance de nos différences fait notre richesse, et est à la base du vivre ensemble tel que nous le concevons. »*

L'organisation patronale considère que la loi du 6 août 2012 définit le harcèlement sexuel de façon trop large et que les « propos et comportements à connotations sexuelles » retenus comme éléments constitutifs de ce délit sont dans les faits des comportements fréquents qui ne peuvent être pénalement sanctionnés : *« plus de la moitié des conversations à la machine à café tombent assurément sous le coup de cette définition, et 100% des déhanchements suggestifs et regards appuyés en boîte de nuit, voire, comme le dit Maître Eolas sur son blog, le collégien dessinant des zizis sur le cahier d'une camarade, se trouvent rattrapés par cette définition... »*.

**Vos rapporteurs considèrent que les chiffres parlent d'eux-mêmes : avec 60 condamnations pénales prononcées chaque année et environ 1000 plaintes déposées pour des faits de harcèlement sexuel alors qu'une femme sur cinq déclare avoir été confrontée à des faits de harcèlement sexuel au cours de sa carrière, on ne peut pas considérer qu'on assiste à une « guerre des sexes » en France.**

D'ailleurs, les débats récents sur les violences sexuelles dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle américaine ont montré, contrairement aux

idées reçues, un vrai problème de violences sexuelles et de harcèlement sexuel aux États-Unis.

### Les débats sur les violences sexuelles aux États-Unis

La polémique suscitée en 2016 par l'affaire « Brock Turner » – un ancien étudiant d'une université californienne condamné à une peine très clémente de six mois de prison, dont trois fermes, pour avoir violé une jeune femme – a montré une certaine banalisation des violences sexuelles à l'encontre des femmes aux États-Unis. Une étude a ainsi montré qu'en moyenne, sur les campus américains, une étudiante sur cinq est victime d'une agression sexuelle pendant ses quatre premières années d'études.

Plus récemment, la diffusion des propos choquants de M. Donald Trump sur les femmes a suscité une réaction virulente de l'opinion. Quelques heures après la diffusion de cette vidéo, une actrice canadienne habitant à Los Angeles, Mme Kelly Oxford, a écrit un tweet en demandant aux femmes de lui « *tweeter leurs premières agressions* ». En quelques heures, elle raconte avoir reçu des milliers de contributions, au rythme de cinquante tweets par minute. Plus d'un million de témoignages ont convergé vers ce profil en une journée. Deux jours plus tard, près de 27 millions de personnes ont répondu ou visité cette page *Twitter*. Le *New York Times* a qualifié cette initiative de « *purge collective, à l'échelle nationale, de souvenirs douloureux, souvent enfouis depuis des années* <sup>(1)</sup> ».

Dans ce contexte, plusieurs associations féministes ont aussi mis en place des actions pour tenter de lutter contre la « culture du viol », ce terme désignant le fait de minimiser les agressions sexuelles (notamment en renvoyant des propos au registre de la « blague »), ou de déculpabiliser leurs auteurs en rejetant la faute sur les femmes.

S'il est impossible d'évaluer l'ampleur du phénomène de la violence sexuelle à l'encontre des femmes aux États-Unis à l'aune des seuls réseaux sociaux et de ces tweets, ces faits montrent néanmoins l'acuité de cette question aux États-Unis, la banalisation des violences à l'égard des femmes et la difficulté pour les femmes de témoigner.

### Une évolution des mentalités est donc primordiale, particulièrement dans le monde du travail.

Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes constate, dans son rapport sur le sexisme dans le monde du travail : « *Un grand nombre d'hommes et de femmes ont grandi dans un monde dans lequel les blagues sexistes faisaient partie de leur vie sociale quotidienne et étaient considérées comme de l'humour, même si elles offensaient les personnes visées. Plus encore, les interpellations familières, les propos et remarques ouvertement sexistes font encore florès dans les lieux de travail. La mise en place d'une forme de régulation de ces pratiques au sein de l'entreprise est, dès lors, importante. Elle peut prendre la forme d'une communication à la fois interne et externe, fondée sur la critique de formules de justification comme : "c'est juste pour*

---

(1) « For many women, Trump's 'locker room talk' brings memories of abuse », *New York Times*, 10 octobre 2016.

plaisanter”, souvent exprimées en réponse à des réactions de refus ou reproche face à des manifestations de sexisme. »<sup>(1)</sup>.

Une campagne d’information relative au problème du harcèlement sexuel avait été mise en place par la ministre de la Justice et la ministre des Droits des Femmes en novembre 2012. Cette campagne, centrée sur les lieux de travail et d’études, avait pour slogan « Harcèlement sexuel : désormais la loi vous protège » et rappelait les termes de la loi du 6 août 2012.

#### CAMPAGNE DE LUTTE CONTRE LE HARCELEMENT SEXUEL EN NOVEMBRE 2012



Pourtant, l’enquête réalisée par l’IFOP en 2014 montre le manque d’information sur ce sujet. Ainsi, alors que la lutte contre le harcèlement sexuel au travail est jugée importante de façon quasi-unanime – selon 98 % des personnes interrogées – il y a un sentiment majoritaire de sous-information : 57 % des actifs se disent « mal informés » et près de neuf actifs sur dix (89 %) considèrent que le harcèlement sexuel n’est pas suffisamment reconnu dans les situations de travail. Trois quarts d’entre eux (74 %) estiment aussi qu’il est difficile d’identifier une situation qui relève du harcèlement sexuel au travail.

C’est pourquoi vos rapporteurs considèrent qu’il est indispensable de mettre en place une nouvelle campagne d’information sur le harcèlement sexuel à l’image de celle sur le harcèlement sexiste et les violences sexuelles dans les transports en commun lancée en novembre 2015.

Celle-ci a pris la forme d’affiches diffusées, aussi bien dans les aribus que dans les stations de métro de nombreuses villes françaises. Le Haut conseil à l’égalité entre les hommes et les femmes dans un récent avis sur la lutte contre le

---

(1) « Le sexisme dans le monde du travail : entre déni et réalité », rapport du Conseil supérieur de l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes n°2015-01 publié le 6 mars 2015

viol et les agressions sexuelles <sup>(1)</sup> note que cette campagne a « rétabli la gravité des comportements visés grâce à un clair rappel à la loi [et] suscité une véritable libération de la parole (témoignages d'agressions en tant que victime ou témoin, dénonciations publiques, etc.), et permis à de nombreuses personnes de prendre conscience de l'ampleur des agressions sexuelles. De nombreuses femmes ont ainsi réalisé qu'elles avaient déjà été victimes et que, par exemple, une main aux fesses n'est pas qu'une " simple main baladeuse " mais bien une agression sexuelle punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

De la même manière, une nouvelle campagne gouvernementale sur le harcèlement sexuel pourrait rappeler que certains comportements ne peuvent être assimilés à de la séduction et sont pénalement répréhensibles.

**Proposition n° 3 : mettre en place une nouvelle campagne d'information et de sensibilisation sur le harcèlement sexuel.**

## **C. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR AMÉLIORER LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL**

### **1. Réformer le délai de prescription**

Au cours des auditions menées par la mission, a été évoquée à plusieurs reprises, la nécessité de rallonger le délai de prescription de l'action publique en matière de harcèlement sexuel afin de prendre en compte la difficulté pour la victime de violences sexuelles ou de harcèlement de porter plainte.

Certes se pose la question du difficile recueil des preuves en cas de rallongement de ce délai. Ainsi, les organisations syndicales de magistrats entendues se sont montrées très réservées sur une telle réforme. Dans les éléments transmis à vos rapporteurs, l'Union syndicale des magistrats indique être « opposée à un allongement du délai de prescription ou à une disposition spéciale permettant de repousser le point de départ de celle-ci. Un tel régime dérogatoire créerait une discrimination entre les victimes de harcèlement sexuel et celles d'autres infractions. De plus, cela ne ferait qu'engendrer des espoirs vains pour les victimes dès lors que le problème de la preuve s'aggrave avec le temps. » De même, le Syndicat de la magistrature s'est prononcé « contre la proposition de loi visant à allonger de manière générale la prescription des délits pour des raisons de principe d'abord et d'efficacité ensuite. Le faire en matière de harcèlement sexuel n'aurait de sens qu'au profit de victimes qui ont vu leur parole muselée par une situation de dépendance, notamment professionnelle. Ceci étant, il est peu probable que cet allongement faciliterait ensuite la preuve des infractions, laissant dès lors espérer aux plaignantes une issue qui ne se réaliserait pas. »

---

(1) « Avis pour une juste condamnation sociétale et judiciaire du viol et autres agressions sexuelles », *Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes*, avis n° 20016-09-30-VIO publié le 5 octobre 2016.

Cependant, il arrive souvent que les victimes ne soient pas physiquement, psychologiquement ou matériellement en état de porter plainte après les faits. Ainsi, quand l'agression ou le harcèlement s'est produit dans un milieu professionnel, il est souvent impossible pour une victime de déposer plainte et de se reconstruire avant qu'elle n'ait obtenu sa mutation professionnelle, la victime craignant de perdre son travail ou redoutant des agressions plus violentes. **Un allongement du délai de prescription permettrait à davantage de victimes de porter plainte, en leur permettant de le faire éventuellement des années plus tard, lorsqu'elles se sentiraient plus libres de s'engager une procédure.**

Se pose dès lors la question de la durée de la prescription de l'action publique – qui est de trois ans pour le harcèlement sexuel – mais aussi le point de départ de ce délai, qui est fixé au jour où est réalisé le dernier acte caractérisant l'infraction.

En 2012, dans un amendement au projet de loi relatif au harcèlement sexuel, la sénatrice Muguette Dini avait proposé que le délai de prescription des agressions sexuelles aggravées et du harcèlement sexuel commis dans le cadre des relations de travail ne courût qu'à compter du jour où la victime n'est plus en relation avec son agresseur ou son harceleur. Cet amendement n'a cependant pas été adopté.

De même, une proposition de loi déposée le 13 février 2014 par les sénatrices Muguette Dini et Chantal Jouanno visait à modifier en profondeur les règles relatives à la détermination du point de départ du délai de prescription des infractions de nature sexuelle <sup>(1)</sup>. Un nouvel article était inséré dans le code de procédure pénale afin de prévoir que le délai de prescription de l'action publique des crimes et des délits de cette nature commis tant sur les mineurs que sur les majeurs ne commencerait « *à courir qu'à partir du jour où l'infraction [serait] apparue à la victime dans des conditions lui permettant d'exercer l'action publique* ».

L'examen de la proposition de loi de Mmes Muguette Dini et Chantal Jouanno – proposition de loi d'ailleurs rejetée par l'Assemblée nationale – fut l'occasion pour le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale M. Jean-Jacques Urvoas d'appeler de ses vœux la création d'une mission d'information sur la prescription en matière pénale dans la perspective d'une « révision d'ensemble » de ce pan de notre procédure pénale <sup>(2)</sup>. Cette mission d'information a conduit au dépôt et à la discussion d'une proposition de loi de MM. Alain Tourret et George Fenech qui a été adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité en mars dernier et au Sénat en octobre dernier. Ce texte, qui devrait

---

(1) *Proposition de loi modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles, Mmes Muguette Dini et Chantal Jouanno (n° 368, 13 février 2014).*

(2) *Rapport (n° 2352, XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Sonia Lagarde au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat (n° 1986), modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles, novembre 2014, p. 18.*

venir prochainement devant l'Assemblée nationale en seconde lecture, porte à six ans le délai de prescription pour l'ensemble des délits.

Lors de son audition par la mission, la ministre des Familles, de l'enfance et des droits des femmes, Mme Laurence Rossignol, s'est déclarée favorable à une adoption rapide de cette proposition de loi. Le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, le directeur des affaires criminelles et des grâces, M. Robert Gelli et les organisations syndicales de salariés se sont également déclarés favorables à cette réforme.

**Proposition n° 4 : permettre l'allongement du délai de prescription de l'action publique pour le délit de harcèlement sexuel en adoptant la proposition de loi sur la réforme des délais de prescription.**

## **2. Les avancées de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**

Comme l'a souligné Mme Laurence Rossignol lors de son audition, la loi du 6 août 2012 a ouvert la voie à d'autres dispositifs législatifs visant à promouvoir la situation des femmes dans l'entreprise.

Ainsi, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi <sup>(1)</sup> a introduit la notion d'agissements sexistes dans le code du travail <sup>(2)</sup> et plusieurs mesures destinées à renforcer la lutte contre les agissements sexistes dans les entreprises ont été adoptées dans le cadre de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels <sup>(3)</sup> comme le détaille l'encadré suivant.

---

(1) *Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.*

(2) *L'article 20 de la loi du 17 août 2015 a prévu « nul ne doit subir des agissements liés au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant » (article L. 1142-2-1 du code du travail).*

(3) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*

**Les mesures de la loi du 8 août 2016 destinées à renforcer la lutte contre les agissements sexistes**

– l'article 4 prévoit, dans l'article L. 1321-2 du code du travail, l'obligation pour l'employeur de rappeler dans le règlement intérieur la définition légale des agissements sexistes, comme c'est le déjà le cas pour les dispositions légales en matière de harcèlement sexuel ;

– l'article 5 dispose que le principe de planification de la prévention des risques que doit respecter tout employeur peut s'appliquer aux agissements sexistes (article L. 4121-2 du code du travail) ;

– l'article 6 prévoit que le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut proposer des actions de prévention des agissements sexistes (article L. 4612-3 du code du travail) ;

– enfin l'article 7 étend la notion d'agissements sexistes dans la fonction publique.

**Si ces mesures relatives à la lutte contre le sexisme ne concernent pas le harcèlement sexuel, elles permettent néanmoins de lutter contre des comportements choquants dans le monde du travail.**

Par ailleurs, la loi du 8 août 2016 précitée <sup>(1)</sup> comprend plusieurs mesures qui permettent d'améliorer l'arsenal juridique de lutte contre le harcèlement sexuel.

***a. L'alignement du régime probatoire du harcèlement sexuel sur celui des discriminations***

Avant l'adoption de la loi du 8 août 2016 précitée, l'article L. 1154-1 du code du travail prévoyait que lorsque survenait un litige susceptible de constituer un cas de harcèlement moral ou sexuel, le salarié devait **établir des faits permettant de présumer** l'existence d'un harcèlement.

Or, en cas de discrimination, le régime juridique de la preuve était différent, le salarié devant, dans cette hypothèse et conformément à l'article L. 1134-1 du code précité, **présenter des éléments de fait laissant supposer** l'existence d'une discrimination directe ou indirecte.

Selon la Délégation aux Droits des femmes de l'Assemblée nationale, cette différence de rédaction entre le régime probatoire applicable aux cas de harcèlement sexuel et celui prévu pour les discriminations n'était pas sans conséquence et affaiblissait les droits des victimes de harcèlement. Relayant l'AVFT, la Délégation avait souligné « *qu'au cours des procédures sociales pour harcèlement sexuel, les employeurs arguent de cette différence de rédaction pour faire valoir la nécessité de rapporter des preuves directes du harcèlement sexuel (« les faits »), là où les victimes d'autres discriminations n'auraient qu'à établir*

---

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

*un faisceau de présomption composé de preuves indirectes (« les éléments de faits ») »<sup>(1)</sup>.*

C'est pourquoi, l'article 3 de la loi du 8 août 2016 a aligné le régime probatoire du harcèlement sexuel sur celui des discriminations.

L'article L. 1154-1 du code du travail dispose désormais : « *lorsque survient un litige relatif à l'application des articles L. 1152-1 à L. 1152-3 et L. 1153-1 à L. 1153-4, le candidat à un emploi, à un stage ou à une période de formation en entreprise ou le salarié **présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'un harcèlement**. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que ces agissements ne sont pas constitutifs d'un tel harcèlement et que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.* »

Interrogé à ce sujet, le Syndicat de la magistrature a approuvé cette évolution : « *Le régime de preuve partagée aménagée, aligné sur celui des discriminations, qui impose au demandeur de “ présenter des éléments de fait laissant supposer ” (plutôt que “ d'établir des faits qui permettent de présumer ”) est une mise en conformité logique et adaptée : la situation de harcèlement sexuel n'est pas moins difficile à prouver que la situation de discrimination.* »

***b. Le remboursement par l'employeur des indemnités chômage versées à une personne licenciée à la suite d'un traitement discriminatoire ou à un harcèlement sexuel ou moral***

Dans le cadre de l'examen du projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, ont été adoptées des dispositions visant à généraliser à tous les licenciements fautifs résultant de discrimination ou de harcèlement l'obligation de prévoir le remboursement par l'employeur à Pôle emploi des indemnités de chômage perçues par le salarié injustement licencié, dans la limite de six mois d'indemnités. Cependant, l'article 7 de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, tel qu'adopté définitivement par le Parlement en juillet 2014, avait été introduit en deuxième lecture au Sénat, malgré la règle « de l'entonnoir »<sup>(2)</sup>, et a de ce fait été censuré par le Conseil Constitutionnel, dans une décision du 31 juillet 2014<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Rapport d'information n° 3629 de Marie-Noëlle Battistel et Catherine Coutelle, « Femmes et droit du travail : pour de nouveaux progrès », fait au nom de la Délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, 5 avril 2016, pp. 105-106.*

(2) *La « règle de l'entonnoir » interdit d'introduire une nouvelle disposition par voie d'amendement au stade de la deuxième lecture sauf si elle est destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle (voir notamment, Conseil constitutionnel, décision n° 2005-532 du 19 janvier 2006, considérant n° 6).*

(3) *Décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.*

C'est pourquoi l'article 122 de la loi du 8 août 2016 a repris cette mesure et prévu le remboursement par l'employeur des indemnités chômage versées à une personne licenciée à la suite d'un traitement discriminatoire ou à un harcèlement sexuel ou moral.

***c. Le versement d'une indemnité « plancher » pour tout salarié licencié en raison d'un motif discriminatoire lié au sexe ou à la suite d'un harcèlement***

L'article 123 de la loi du 8 août 2016 a également repris une autre mesure de la loi pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes telle qu'adoptée par le Parlement en juillet 2014, et qui avait été également censurée par le Conseil constitutionnel, pour les mêmes motifs qu'exposés précédemment.

L'amendement initialement déposé par la présidente de la Délégation aux Droits des femmes visait à prévoir pour les licenciements jugés discriminatoires – liés notamment à la grossesse ou à des faits de harcèlement sexuel – le versement d'une indemnité d'un montant minimum de douze mois de salaire. Cette indemnité « plancher » existe déjà lorsque la nullité du licenciement découle de la violation de la procédure de licenciement économique. Cependant, l'Assemblée nationale, tout en adoptant cet amendement, l'a modifié pour prévoir une indemnité « plancher » de six mois et non plus de douze mois de salaire.

**Vos rapporteurs regrettent que le montant « plancher » de douze mois de salaire n'ait pas été conservé.** En effet, les articles L. 1235-3 et L. 1235-5 du code du travail prévoient déjà un montant « plancher » de six mois de salaire pour un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse pour les salariés ayant au moins deux ans d'ancienneté dans une entreprise de plus de onze salariés. La sanction n'est donc pas plus lourde pour un employeur qui licencie un salarié pour un motif discriminatoire que pour un employeur qui licencie un salarié sans cause réelle et sérieuse.

S'il n'existe pas en droit français de dommages et intérêts « punitifs », la mise en place d'un plancher douze mois de salaire constituerait une incitation forte pour les employeurs à mener des politiques de prévention des harcèlements sexuels et de discriminations.

<p><b>Proposition n° 5 : porter de six à douze mois de salaire l'indemnité « plancher » versée à un salarié licencié en raison d'un motif discriminatoire ou à la suite d'un harcèlement sexuel.</b></p>
--

### **3. Développer les peines complémentaires**

Parmi les nombreuses peines complémentaires encourues pour des faits de harcèlement sexuel prévues aux articles 222-44, 222-45 et 222-50-1 du code pénal, peuvent être cités :

– l’interdiction d’exercer une fonction publique ou d’exercer l’activité professionnelle ou sociale dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de laquelle l’infraction a été commise (1° de l’article 222-44 du code pénal) ;

– l’interdiction des droits civiques, civils et de famille (1° de l’article 222-45 du même code) ;

– l’interdiction d’exercer, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs (3° de l’article 222-45 du même code) ;

– l’obligation d’accomplir un stage de citoyenneté (4° de l’article 222-45 du même code) ;

– et l’affichage ou la diffusion de la décision (article 222-50-1 du même code).

La circulaire précitée du ministère de la Justice du 7 août 2012 <sup>(1)</sup> a rappelé ces peines complémentaires et souligné que : « *les magistrats du ministère public ne [devaient] pas hésiter à requérir le prononcé de ces peines à chaque fois qu’elles paraîtront opportunes.* »

L’actualité récente, qui a mis en cause un parlementaire accusé de faits de harcèlement sexuel, a donné lieu à un débat sur l’opportunité de mettre en place une peine d’inéligibilité automatique pour les élus condamnés pour des faits de violences et harcèlement sexuel.

Une telle mesure se heurte à deux obstacles majeurs. Le premier est que la mise en place de cette mesure impliquerait une hiérarchie dans les infractions. Vos rapporteurs sont convaincus que les infractions sexuelles sont graves et doivent être sanctionnées : mais doivent-elles davantage donner lieu à une peine automatique d’inéligibilité qu’un crime ou des violences physiques ?

Le second obstacle est constitutionnel. En effet, le Conseil constitutionnel a déduit du principe de nécessité des peines, une règle de prohibition des peines automatiques <sup>(2)</sup>. Dans une décision du 15 mars 1999, il a jugé que « *le principe de nécessité des peines implique que l’incapacité d’exercer une fonction publique élective ne peut être appliquée que si le juge l’a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l’espèce* » <sup>(3)</sup>. Il en a déduit dans une

---

(1) *Circulaire CRIM 2012-1/E8 – 07.08.2012 du 7 août 2012, présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.*

(2) *Sur ce fondement, il a jugé que sont contraires à la Constitution les dispositions prévoyant que tout arrêté de reconduite à la frontière entraînerait automatiquement une sanction administrative d’interdiction du territoire pour une durée d’un an (Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l’immigration et aux conditions d’entrée, d’accueil et de séjour des étrangers en France, considérant. 49)*

(3) *Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, cons. 41.*

décision du 11 juin 2010 <sup>(1)</sup> que l'article L. 7 du code électoral qui prévoyait une inéligibilité automatique de cinq ans <sup>(2)</sup>, non modulable, était inconstitutionnel.

Pour autant, s'il est impossible juridiquement de mettre en place une peine automatique d'inéligibilité pour des faits de violences sexuelles et de harcèlement, vos rapporteurs considèrent qu'il est essentiel que les tribunaux prononcent davantage de peines complémentaires. Il est regrettable que des élus condamnés pour harcèlement sexuel puissent encore exercer leurs fonctions et ainsi donner l'impression que les faits pour lesquels ils sont condamnés sont « peu graves ».

Lors de son audition, Mme Clarisse Taron, présidente du Syndicat de la magistrature, a considéré que les peines de publication et d'affichage étaient pertinentes en matière de harcèlement sexuel et qu'elles devraient être développées. La ministre des Familles, de l'enfance et des droits des femmes, Mme Laurence Rossignol, a regretté, quant à elle, que l'amendement de la députée Eva Sas au projet de loi « égalité et citoyenneté » prévoyant l'inéligibilité pour un élu condamné pour violence volontaire ou violence sexuelle à moins que le juge écarte cette peine complémentaire par une décision motivée, n'ait pas été adopté.

**Proposition n° 6 : développer les peines complémentaires notamment les peines d'affichage, de publication, d'inéligibilité et les privations de droits civiques.**

#### **4. Réformer le régime juridique de la dénonciation calomnieuse ?**

Le risque, pour une victime de harcèlement sexuel, de se voir condamner pour dénonciation calomnieuse peut constituer un frein important au dépôt d'une plainte.

Conformément aux demandes formulées par de nombreuses associations de lutte contre les violences faites aux femmes, l'article 16 de la loi du 9 juillet 2010 a modifié la définition du délit de dénonciation calomnieuse. La rédaction qui en découle vise à empêcher la condamnation quasiment automatique des personnes qui déposent plainte pour violences conjugales ou sexuelles quand elles ne parviennent pas à prouver la réalité des violences dont elles ont été victimes et que les auteurs sont relaxés au bénéfice du doute ou pour insuffisance de charges.

---

(1) *Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010.*

(2) *L'article L. 7 du code électoral disposait : « Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 et 433-4 du code pénal ou pour le délit de recel de l'une de ces infractions, défini par les articles 321-1 et 321-2 du code pénal. »*

### **La modification du délit de dénonciation calomnieuse par la loi du 9 juillet 2010**

L'article 226-10 du code pénal punissait de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende « *la dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée.* ».

Cet article précisait en outre que la fausseté du fait dénoncé résultait « ***nécessairement de la décision, devenue définitive, d'acquittement, de relaxe ou de non-lieu déclarant que la réalité du fait [n'était] pas établie ou que celui-ci [n'était] pas imputable à la personne dénoncée.*** ».

Ces dispositions instauraient une présomption irréfragable de fausseté des faits en cas de décision juridictionnelle définitive de relaxe, d'acquittement ou de non-lieu pour insuffisance de charges, qui liait l'appréciation du tribunal : la personne qui avait porté plainte était présumée avoir menti.

Pour éviter d'exposer des victimes de violences sexuelles au risque de se voir accusées de dénonciation calomnieuse lorsque l'auteur des faits a bénéficié d'un acquittement, d'une relaxe ou d'un non-lieu faute d'éléments permettant d'établir la réalité des faits, l'article 16 de la loi du 10 juillet 2010 a restreint le champ des dispositions prévoyant la présomption irréfragable de fausseté des faits aux décisions constatant que « *le fait n'a pas été commis* », excluant de ce fait de son champ les décisions constatant que « *la réalité du fait [n'était] pas établie* ».

Désormais, seules les décisions définitives d'acquittement, de relaxe et de non-lieu constatant expressément que le fait n'a pas été commis ou qu'il n'est pas imputable à la personne dénoncée permettent de démontrer automatiquement la fausseté du fait dénoncé. Dans les autres cas, et notamment en cas de décision définitive d'acquittement, de relaxe ou de non-lieu rendue faute de charges suffisantes, le tribunal saisi des poursuites contre le dénonciateur apprécie « la pertinence » des accusations portées par celui-ci, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 226-10 du code pénal <sup>(1)</sup>.

Cependant, les représentantes de l'AVTF ont indiqué à la mission que, la rédaction de ce dernier alinéa suscitait encore des difficultés car l'appréciation de la pertinence de la plainte se révèle très fluctuante selon les tribunaux. Mme Maryline Baldeck a ainsi cité des exemples d'affaires dans lesquelles des femmes ont été condamnées pour dénonciation calomnieuse alors même que leur plainte avait été traitée par le parquet et que l'accusé avait été condamné en première instance puis relaxé en appel. On ne peut considérer qu'une plainte est

---

(1) Par un arrêt en date du 6 mai 2014 <sup>(1)</sup>, la Cour de cassation est venue confirmer les nouvelles modalités de mise en œuvre de la présomption de fausseté. Dans cet arrêt, la chambre criminelle de la Cour de cassation a cassé l'arrêt d'appel en précisant que la fausseté des faits dénoncés ne peut être établie, par un jugement de relaxe devenu définitif, que si ce jugement relève que les faits, en l'espèce de violences, n'ont pas été commis (ou que ceux-ci ne sont pas imputable à la personne dénoncée), Cour de cassation, Chambre criminelle, 6 mai 2014, 13-84.376, Publié au bulletin.

totalément infondée si un procureur l'a jugée assez sérieuse pour ne pas être classée et qu'un tribunal a ensuite condamné la personne accusée, fut-ce en première instance.

Une réflexion sur la réécriture du dernier alinéa de l'article 226-10 du code pénal pourrait donc être utilement être menée.

**Proposition n° 7 : mener une réflexion sur la définition de la dénonciation calomnieuse figurant dans l'article 226-10 du code pénal.**

## 5. Réformer la procédure disciplinaire dans l'enseignement supérieur

Les représentants du Collectif de lutte anti-sexiste contre le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur (CLASHES) entendus par vos rapporteurs ont confirmé la réalité des violences à caractère sexiste et du harcèlement sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et le caractère prégnant de ces comportements, qui restent le plus souvent impunis.

Comme le montre le CLASHES dans son guide pratique<sup>(1)</sup>, l'enseignement supérieur et la recherche créent à la fois « *des conditions propices au harcèlement sexuel et à sa négation* ». En effet, ces comportements sont en général le fait de personnes en position de pouvoir et d'autorité qui proposent ou demandent des contreparties à caractère sexuel en échange, par exemple, pour l'étudiant, d'une meilleure note, d'une publication ou d'un financement. Le refus peut entraîner des sanctions importantes comme l'exclusion de l'équipe de travail, de l'institution, la rupture de contrat ou le non-renouvellement d'un financement. Certaines spécificités de la vie étudiante – la cohabitation en résidences étudiantes, les soirées ou week-end « d'intégration » et les traditions de « bizutage » – constituent aussi des facteurs propices au harcèlement sexuel.

Or le guide précité constate que l'enseignement supérieur et la recherche bénéficient « *d'une image de milieu progressiste, protégé du sexisme, particulièrement dans ses expressions les plus violentes, bien que les enquêtes, de même que les témoignages reçus par les associations, montrent que les violences envers les femmes existent dans les mêmes proportions dans tous les milieux socio-professionnels. Cette image participe alors, plus que dans d'autres milieux, à nier la réalité des violences sexistes et sexuelles et donc à maintenir le silence qui l'entoure.* »

Le ministère de l'Enseignement supérieur a donné, à partir de 2012, une véritable impulsion à la politique de lutte contre le harcèlement sexuel.

---

(1) « Le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur et le recherche, guide pratique pour s'informer et se défendre », Collectif de lutte anti-sexiste contre le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur (janvier 2015). [https://clasches.fr/sites/clasches.fr/files/clasches\\_guide-harcelement-sexuel-2014\\_web-bd.pdf](https://clasches.fr/sites/clasches.fr/files/clasches_guide-harcelement-sexuel-2014_web-bd.pdf)

Une circulaire du 25 novembre 2012 <sup>(1)</sup> rappelle que les présidents d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur ont le devoir de prévenir le harcèlement sexuel. Cette circulaire fait notamment obligation aux présidents et les directeurs d'établissements de saisir les instances disciplinaires pour des faits paraissant suffisamment avérés de harcèlement sexuel. La circulaire incite les présidents et directeurs d'établissements à prévenir ce genre de faits par des mesures d'information et de formation : elle rappelle notamment les éléments de prévention à mettre en œuvre, par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et par des actions régulières de sensibilisation et de formation. Elle donne ensuite compétence au médecin de prévention, au service universitaire de médecine préventive, aux conseillers de prévention pour prendre en charge les victimes du harcèlement.

Lorsque ces agissements font l'objet d'une plainte, ceux-ci sont traités à l'intérieur de l'établissement par une section disciplinaire. Cette section peut prononcer des sanctions telles que le rappel à l'ordre, le blâme, le retard à l'avancement d'échelon, l'interdiction d'enseigner, l'interdiction d'exercer des fonctions de recherche, la mise à la retraite d'office, l'exclusion de l'établissement ou la révocation.

Plusieurs mesures législatives et réglementaires adoptées récemment visent à garantir davantage les droits des victimes dans le cadre de cette procédure disciplinaire. La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche <sup>(2)</sup> a précisé la parité et la présence du chargé de mission égalité femmes/hommes au sein des sections disciplinaires. En outre, le décret du 28 janvier 2015 <sup>(3)</sup> a précisé que les sections disciplinaires peuvent être délocalisées en cas de « *raison objective de mettre en doute [leur] impartialité* »

Par ailleurs, des initiatives ont été prises au sein de certains établissements comme, par exemple, la création de cellules de veille ou la diffusion du guide du CLASCHEs.

---

(1) *Circulaire sur la prévention et le traitement du harcèlement sexuel dans les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2005-193 du 25 novembre 2015.*

(2) *Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.*

(3) *Décret n° 2015-79 du 28 janvier 2015 modifiant les dispositions relatives à la procédure disciplinaire applicable dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche statuant en matière disciplinaire.*

### **La mise en place de cellules de veille et d'information sur le harcèlement sexuel**

Une cellule de veille et d'information sur le harcèlement sexuel a été mise en place par l'université de Lille III. Composée de 15 à 20 membres, cette cellule a pour objectif de faire respecter les droits des personnels et des usagers de l'université et de vérifier que les relations pédagogiques et professionnelles dans l'établissement se déroulent dans le respect et la dignité de chacun. Son rôle est d'être un lieu d'écoute, d'aide et d'orientation des membres de la communauté universitaire, en particulier pour les victimes ou les témoins d'actes de harcèlement sexuel. La prévention des comportements abusifs fait aussi partie de ses missions.

Une cellule de veille a été également créée au sein de l'Institut d'études politiques de Paris. Les victimes de harcèlement peuvent être reçues par deux membres de cette cellule (composée de la référente égalité femmes-hommes, des personnels médicaux du Pôle santé de Sciences Po, des responsables de la scolarité, des responsables pédagogiques et de l'assistante sociale) et orientées vers des professionnels de santé ou des juristes.

En complément à ces évolutions, les actions engagées en 2016 visent à :

- sensibiliser l'enseignement supérieur et la recherche sur le harcèlement sexuel par une campagne nationale d'affiches dans chaque établissement et l'édition de la version papier du guide du harcèlement sexuel préparé par le CLASCHEs ;

- renforcer la lutte contre le harcèlement sexuel, notamment par des modalités de recours aux procédures disciplinaires plus simples, transparentes et rapides ; par l'information systématique des victimes de leurs droits *via* la diffusion du guide du harcèlement sexuel préparé par le CLASCHEs et par un rappel aux rectorats de la mise en œuvre des règles disciplinaires en la matière ;

- améliorer le recueil statistique en intégrant la question des violences faites aux femmes dans l'enquête « Conditions de vie » de l'Observatoire de la vie étudiante ;

- développer des études, en lien avec le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), sur les violences faites aux femmes dans les résidences universitaires.

Enfin, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche doivent cette année se doter d'un dispositif de prévention et de traitement du harcèlement sexuel, dont il sera rendu compte au moment du dialogue contractuel et qui entrera dans l'évaluation de la politique globale de l'établissement.

Dans les faits, jusqu'à présent, peu de victimes se décident à faire appel à la procédure disciplinaire, subissant le poids d'un rapport de pouvoir qui leur est défavorable, et se heurtant aussi, comme dans tous les cas de harcèlement sexuel, à la difficulté d'apporter la preuve des faits, ceux-ci se déroulant généralement hors la présence de témoins et sans trace écrite.

Par ailleurs, la procédure disciplinaire continue à présenter certaines limites :

– il est impossible de saisir directement la section disciplinaire : la victime doit saisir le président de l'université par lettre, lequel décide s'il y a lieu de saisir ou non la section <sup>(1)</sup> ;

– ce sont les mêmes personnes qui, au sein de la section disciplinaire, procèdent à l'enquête et prennent la décision ;

– il n'y a aucune obligation de tenir informés les plaignants de la conduite des opérations ni de la décision prise par la section disciplinaire. La décision ne peut être rendue publique que sur décision du président du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) ;

– le plaignant ne peut faire appel de la décision prise par la section disciplinaire, possibilité réservée au seul-mis en cause. Par ailleurs, l'instance d'appel, le CNESER, ne peut pas prononcer une sanction plus élevée que la sanction établie par la section disciplinaire. L'appel s'effectue donc toujours au bénéfice de la personne accusée ;

– les conditions prévues pour la délocalisation des sections disciplinaires rendent son effectivité largement incertaine (difficultés à prouver la partialité de l'ensemble des membres, impossibilité pour la victime d'en faire la demande, etc.). Or, comme le rappellent les représentants du CLASHES dans un document transmis à vos rapporteurs : *« en réalité, le seul fait de désigner comme juges des collègues travaillant au sein du même établissement que la personne mise en cause crée en soi un risque accru de partialité. Le fait que ces sections soient internes aux établissements constituent donc des obstacles redoutables à la prise de sanctions qui soient à la hauteur de la gravité des faits, et contribuent au sentiment d'impunité des auteurs de harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur et la recherche. »*.

– les personnels sont encore peu formés sur la question du harcèlement sexuel, notamment dans les sections disciplinaires.

**La réforme de cette procédure constituerait donc un signal important, qui concrétiserait les engagements récemment pris par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.**

**Proposition n° 8 : réformer la procédure disciplinaire applicable dans l'enseignement supérieur en cas de harcèlement sexuel, notamment en permettant au plaignant de saisir directement la section disciplinaire et de faire appel de la décision, en renforçant le dispositif de délocalisation des sections disciplinaires et en permettant à l'instance d'appel de prononcer une sanction plus élevée que celle prononcée par la section disciplinaire.**

---

(1) La saisine du président peut aussi être faite par le médiateur académique ou par le chargé de mission Égalité, mais ceux-ci ne peuvent pas davantage saisir directement la section disciplinaire.

## D. DÉVELOPPER LA PRÉVENTION DANS LES ENTREPRISES ET DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Lors de son audition, Mme Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'enfance et des droits des femmes, a présenté le premier plan interministériel à l'égalité femmes-hommes lancé en octobre dernier. Ce dernier prévoit notamment :

– l'accompagnement des entreprises dans la lutte contre le harcèlement par la création de « fiches réflexes » pour le traitement des situations d'agissements sexistes et de harcèlement sexuel ;

– la mise en place dans la fonction publique, de procédures permettant d'assurer le traitement et le suivi des situations signalées ainsi que l'information des agents par la diffusion d'un guide.

**Vos rapporteurs considèrent cependant que les entreprises et les administrations doivent mettre en place de véritables politiques de prévention et que les bonnes pratiques doivent être généralisées.**

### 1. Une nécessaire prise de conscience des entreprises

La mise en place de politiques de prévention du harcèlement sexuel implique une nécessaire évolution des mentalités dans les entreprises.

Or comme l'illustrent les éléments transmis par le MEDEF à la mission, certains employeurs sont encore réticents à s'impliquer dans la lutte contre le harcèlement sexuel. Tout en reconnaissant la nécessité de sensibiliser les chefs d'entreprises sur les problématiques liées au harcèlement sexuel, ils constatent : *« en tant que chef d'entreprise, on ne peut pas toujours être responsable de tout et de tout le monde. L'entreprise n'est qu'un sous-ensemble de la société civile. Il est financièrement très lourd de rendre l'employeur toujours responsable de tout et de le sanctionner. On attend de l'employeur, devant une situation de harcèlement présumé, de trouver le responsable, et faire cesser la situation, généralement au moyen d'un licenciement. On demande ainsi à l'employeur de mener une véritable instruction, alors qu'il n'est ni acteur ni victime, et qu'il n'a pas les moyens dont disposent les juges d'instruction, et de prendre le risque d'un licenciement potentiellement sans cause réelle et sérieuse si les faits ne sont pas avérés. »*

**Or les entreprises sont aussi victimes du harcèlement sexuel et n'en ont pas toujours conscience.** Lors de son audition, M. Christophe Dague, secrétaire général de la CFDT-Paris, a souligné : *« Aujourd'hui, afficher la prévention des violences sexuelles, c'est considérer qu'il y aurait des faits de harcèlement sexuel dans son entreprise. Il faut donc dépasser cela ! ».*

C'est d'ailleurs ce qui a conduit les partenaires sociaux à signer unanimement l'accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 sur le

harcèlement et la violence au travail qui affirme<sup>(1)</sup> : « *En ce qui concerne plus particulièrement les violences faites aux femmes, la persistance des stéréotypes et des tabous ainsi que la non reconnaissance des phénomènes de harcèlement sexuel, nécessitent une forte sensibilisation à tous les niveaux de la hiérarchie et la mise en place de politiques de prévention et d'accompagnement dans les entreprises. Il s'agit notamment d'identifier ces stéréotypes et de les démystifier en réfutant les représentations erronées de la place des femmes dans le travail. Une telle démarche s'inscrit notamment dans une approche volontariste et opérationnelle pour combattre ces phénomènes qui peuvent se révéler dans le cadre du travail au travers de situations de harcèlement et de violence au travail.* »

Mme Ségolène Neuville, dans le rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Droits des femmes sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel<sup>(2)</sup>, constatait que le droit n'a pas encore placé le harcèlement sexuel au même niveau d'exigence que le viol et les agressions sexuelles, l'entreprise pouvant être déclarée responsable pénalement des faits commis par ses salariés en vertu de l'article 222-33-1 du code pénal pour ces derniers actes. Elle préconise donc d'ouvrir la voie à la mise en cause d'une personne morale pour harcèlement sexuel : **une telle extension de responsabilité pénale de l'employeur pourrait constituer un signal fort pour un réel changement des mentalités et des pratiques.**

## **2. Aider les entreprises à mettre en place une politique de prévention**

Compte tenu de la réticence de certaines entreprises à s'engager dans une politique de prévention du harcèlement sexuel par crainte d'être stigmatisées, **les branches professionnelles ont un rôle majeur à jouer pour inciter des entreprises à mettre en place des actions.**

Ainsi, l'accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 précité met également l'accent sur le rôle que doivent jouer les branches professionnelles en soulignant qu'elles devront s'employer « *avec les organisations syndicales de salariés à aider les entreprises à trouver des solutions adaptées à leur secteur professionnel.* »<sup>(3)</sup>

De même, la circulaire de la direction générale du travail du 12 novembre 2012 rappelle le rôle que peuvent jouer les branches professionnelles : « *les DIRECCTE inciteront les partenaires sociaux et les branches professionnelles à engager des démarches d'information et de sensibilisation des entreprises et des représentants du personnel. Les actions les*

---

(1) Accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 sur le harcèlement et la violence au travail, page 4.

(2) Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel, par Mme Ségolène Neuville (n° 89, 18 juillet 2012)

(3) Accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 sur le harcèlement et la violence au travail page 6.

*plus innovantes pourront faire l'objet d'une contractualisation et d'un financement.* »<sup>(1)</sup>

**Proposition n° 9 : inciter les partenaires sociaux et les branches professionnelles à engager des démarches d'information et de sensibilisation des entreprises.**

**Le CHSCT a aussi un rôle à jouer pour favoriser la mise en place d'actions de prévention dans les entreprises.** En effet, le CHSCT et, de façon supplétive, les délégués du personnel sont consultés sur les mesures de prévention. En outre, aux termes de l'article L. 4612-3 du code du travail, le CHSCT peut *« proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel. Le refus de l'employeur est motivé »*.

La mise en place d'un guide pratique pour les CHSCT et les représentants du personnel pourraient leur permettre de savoir comment agir en cas de soupçons de harcèlement et quelles bonnes pratiques mettre en place.

**Proposition n° 10 : mettre en place un guide pratique pour les CHSCT et les représentants du personnel.**

Si l'ANI du 26 mars 2010 a incité les entreprises à mettre en place des démarches volontaires de prévention du harcèlement sexuel, peu d'entreprises ont mis en place de telles actions.

Peut être cité le groupe La Poste qui a intégré dans son accord « égalité professionnelle » de 2015 un chapitre sur les agissements sexistes, et un passage sur le harcèlement sexuel. Lorsqu'une victime veut dénoncer des faits de harcèlement, un processus clair a été défini et envoyé à tous les agents. En revanche, aucune formation des cadres intermédiaires n'a été à notre connaissance mise en place.

La démarche de prévention mise en œuvre par l'entreprise *Brittany Ferries* a été citée par les organisations syndicales comme exemplaire : celle-ci comprend la formation des cadres intermédiaires, la désignation de volontaires référents sur le sujet – en lien avec les syndicats – et une lettre signée par la Présidente du directoire, Mme Martine Jourden, adressée à tous les salariés pour livrer sans ambiguïté la position de l'entreprise sur le sujet. Des affiches d'information ont également été diffusées dans l'entreprise.

Lors de son audition, Mme Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'enfance et des droits des femmes, a indiqué que dans le cadre d'un réseau, qui réunit les entreprises labélisées « égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » et les administrations publiques, un atelier consacré à la lutte contre le

---

(1) Circulaire n° 2012-14 du 12 novembre 2012 relative au harcèlement et à l'application de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, page 4.

harcèlement sexuel dans le milieu professionnel a été organisé en octobre dernier pour partager les démarches, les freins et les bonnes pratiques.

De même, dans le cadre du premier plan interministériel en faveur de l'égalité professionnelle lancé en octobre dernier, le ministère envisage l'actualisation de la circulaire de la direction générale du travail du 12 novembre 2012 pour sensibiliser les inspecteurs du travail à l'engagement plus facile de la responsabilité des auteurs de harcèlement sexuel ainsi que la création de fiches réflexes pour le traitement de situation d'agissements sexistes ou de harcèlement sexuel.

**Proposition n° 11 : diffuser les bonnes pratiques et les actions engagées dans certaines entreprises, avec la mise en place de référents, de séances de formation des cadres et la diffusion de documents d'information à destination des salariés.**

### **3. Des dispositifs innovants qui doivent être généralisés**

Plusieurs ministères et collectivités ont aussi mis en place des démarches volontaires en matière de lutte contre le harcèlement sexuel.

Ainsi, à l'Assemblée nationale, le Bureau, sur proposition du président Claude Bartolone, a instauré un référent en novembre 2013. Celui-ci peut notamment accompagner les collaborateurs dans leurs démarches juridiques ou leur prise en charge psychologique et saisir le déontologue. Depuis mai 2016, les députés et fonctionnaires parlementaires peuvent aussi saisir le déontologue pour des cas de harcèlement.

De son côté, la mairie de Paris a mis en place, en juin 2016, une cellule d'écoute chargée de recueillir les signalements des victimes et de les accompagner sur le plan administratif et judiciaire, en préservant leur anonymat. Cette cellule peut mandater l'inspection générale de la Ville de Paris pour conduire une enquête au sein du service concerné<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, une campagne d'affichage sur le harcèlement sexuel devrait être déployée auprès de l'ensemble des agents de la ville et un livret sur la conduite à tenir en cas de harcèlement sexuel devrait être diffusé.

**Mais c'est au ministère de la Défense que le dispositif le plus ambitieux a été mis en place.**

En effet, le plan d'action ministériel contre les cas de harcèlement, discriminations et violences sexuelles du ministère de la Défense, présenté le 15 avril 2014, a prévu la mise en œuvre d'une douzaine d'actions selon quatre axes complémentaires : l'accompagnement des victimes, la prévention de tels faits, la transparence de l'action du ministère et la sanction des auteurs.

---

*(1) Cette cellule a remplacé un numéro d'écoute qui était peu utilisé car il ne garantissait pas l'anonymat des victimes.*

Parmi ces actions, figure la création, par une décision du 21 juillet 2014 <sup>(1)</sup>, d'une cellule d'accueil des signalements et d'enquête administrative, au sein du contrôle général des armées. Cette cellule, baptisée « Thémis », permet à chaque personnel, civil ou militaire, homme ou femme, du ministère de la Défense, victime ou témoin de harcèlement, de discriminations ou de violences sexuelles commises soit en service ou à l'occasion de l'exécution du service soit dans les lieux soumis à son autorité de le signaler.

L'article 2 de la décision du 21 juillet 2014 précise que cette cellule « *est chargée d'étudier les cas de harcèlement, violence et discrimination sexuels commis au sein du ministère de la Défense et de ses établissements publics, en liaison avec les inspecteurs généraux des armées.* » À ce titre, cette cellule :

- reçoit les signalements des cas par tous moyens ;
- propose à l'autorité hiérarchique les mesures conservatoires nécessaires ;
- informe les victimes sur leurs droits ;
- peut conduire des enquêtes administratives. Dans ce cas, elle peut indiquer à l'autorité habilitée la ou les sanctions disciplinaires susceptibles d'être prises, sans préjudice d'une éventuelle procédure judiciaire ;
- communique aux inspecteurs généraux des armées, aux inspecteurs d'armée ou de service ou à l'inspecteur du personnel civil les cas qui ont fait l'objet d'une procédure « événement grave » et dont le traitement lui paraît justifier la saisine de la cellule ;
- apporte tous conseils au commandement ;
- et contribue à l'élaboration des statistiques en matière de harcèlements, violences et discriminations sexuels.

Une personne victime de harcèlement peut également se tourner vers un psychologue en contactant le réseau *Écoute Défense*, qui a été créé pour accompagner les victimes de stress post traumatique et leur entourage, et qui est aussi ouvert à l'accueil des victimes de harcèlement, de discriminations et de violences sexuelles.

En 2015, la cellule a été saisie 75 fois, dont 14 fois pour des faits de harcèlement sexuel. Près de 90 % des signalements concernent des jeunes femmes. Ils concernent davantage des militaires que des civils mais dans des proportions quasi identiques à leur répartition dans le ministère.

**Proposition n° 12 : développer dans la fonction publique des dispositifs tels que celui mis en place par le ministère de la Défense avec la mise en place de la cellule Thémis.**

---

(1) Décision n° 6877/DEF/CAB relative à la création de la cellule THEMIS au sein du contrôle général des armées, 21 juillet 2014.

\*

\* \*

En conclusion, vos rapporteurs constatent que si ce rapport a permis d'évaluer l'impact de la loi du 6 août 2012 sur la sanction des faits de harcèlement sexuel, une nouvelle évaluation menée dans deux ans leur semble nécessaire pour mesurer l'impact de cette loi et de l'ensemble des dispositifs législatifs de lutte contre les violences faites aux femmes sur les mentalités. Cette évaluation devra s'appuyer sur une enquête statistique précise relative aux faits de harcèlement sexuel et à leur sanction au-delà de la seule sphère professionnelle.

**Proposition n° 13 : faire une nouvelle évaluation de la loi du 6 août 2012 dans deux ans, cette évaluation s'appuyant sur une enquête statistique précise sur les faits de harcèlement sexuel et leur sanction.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 16 novembre, la Commission examine le rapport de la mission d'information sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, présenté par Mme Pascale Crozon et M. Guy Geoffroy, rapporteurs.*

**Mme Pascale Crozon, rapporteure.** Monsieur le Président, mes chers collègues, le 4 mai dernier, en application de l'article 145 alinéa 7 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission des Lois nous a chargés, Guy Geoffroy et moi-même, de produire un rapport d'évaluation de la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

Je veux ici rappeler que c'est volontairement, du fait des délais judiciaires en la matière, que nous avons souhaité attendre quatre ans avant de réaliser cette évaluation, afin de disposer d'informations exploitables.

Je vous présenterai donc les principaux enseignements que nous retirons des vingt auditions que nous avons menées, avant de laisser Guy Geoffroy présenter nos recommandations.

Première loi adoptée sous ce quinquennat, la loi relative au harcèlement sexuel

– dont j'ai eu l'honneur d'être votre rapporteure – a été votée à l'unanimité, suite à l'abrogation le 4 mai 2012 des dispositions antérieures par le Conseil constitutionnel. Considérant que les éléments constitutifs de l'infraction étaient insuffisamment définis, le Conseil les a censurées pour méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

La loi du 6 août 2012 rétablit donc le délit de harcèlement sexuel en le définissant selon deux cas de figure, afin de couvrir l'ensemble des situations rencontrées. En premier lieu, le harcèlement sexuel est défini comme « *le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.* » En outre, est assimilé au harcèlement sexuel ce que les associations nomment communément le « chantage sexuel », défini comme « *le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.* »

Les auteurs de ces deux infractions encourent deux ans de prison et 30 000 euros d'amende, une peine qui peut être portée à trois ans de prison et 45 000 euros d'amende en cas de circonstances aggravantes.

En outre et conformément au droit européen, cette loi établit que « *toute distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel* » constitue désormais une discrimination punissable dans les mêmes conditions que les autres motifs de discrimination recensés à l'article 225-1 du code pénal. À l'initiative de notre assemblée, cette disposition a été étendue aux témoins afin de permettre la libération de la parole.

Enfin, la loi opère de nombreuses coordinations dans le code du travail et la loi du 13 juillet 1983 sur les fonctionnaires, afin d'y harmoniser les définitions du harcèlement sexuel. Là encore, à l'initiative de notre assemblée, plusieurs dispositions avaient été adoptées afin notamment d'inclure explicitement le harcèlement sexuel parmi les obligations de prévention de l'employeur, de rendre obligatoire l'affichage des dispositions légales sur les lieux de travail dans les mêmes conditions qu'en matière de droit des discriminations, et d'impliquer les partenaires sociaux. Ainsi, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est compétent pour « *proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel* » et les délégués du personnel peuvent désormais user de leur droit d'alerte lorsqu'ils ont connaissance de faits de harcèlement sexuel ou moral.

Quatre ans après l'adoption de cette loi, nous pouvons en dresser un constat en demi-teinte.

Tout d'abord, la qualité du travail législatif que nous avons accompli a été unanimement saluée par l'ensemble des personnes auditionnées. Le premier objectif, à savoir le rétablissement du délit, a été pleinement atteint. La Cour de cassation a ainsi estimé, dans un arrêt du 25 mai dernier, que l'article 222-33 est désormais « *rédigé en des termes suffisamment clairs et précis pour que l'interprétation de ce texte, qui entre dans l'office du juge pénal, puisse se faire sans risque d'arbitraire. D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel.* »

Suffisamment claire donc, mais aussi assez pertinente pour couvrir l'ensemble des situations rencontrées, selon les associations de défense des droits des femmes auditionnées. L'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT) salue tout particulièrement le fait que cette définition soit centrée sur les conséquences pour les victimes, telles que l'atteinte à leur dignité en raison du caractère offensant ou humiliant des comportements visés.

Parmi les points positifs qu'il convient également de saluer et auxquels nos débats ont contribué, nous assistons à une véritable prise de conscience du phénomène et à une libération de la parole. Alors que 18 % des Français et 28 % des femmes déclarent avoir été victimes de faits de harcèlement sexuel, ils sont 78 % à estimer qu'il s'agit d'un phénomène répandu en France et 80 % à juger que notre société demeure trop laxiste sur cette question.

De nombreuses initiatives de libération de la parole ont vu le jour, notamment sur les réseaux sociaux. C'est le cas par exemple de sites de témoignages publiés par des journalistes ou des avocates. Plus près de nous, le site *chaircollaboratrice.com* recense les agissements sexistes dont témoignent des collaboratrices d'élus, notamment à l'Assemblée nationale et au Sénat. On peut enfin rappeler la publication du livre *La Guerre invisible*, qui a conduit le ministère de la Défense à mener une réflexion approfondie sur la prévention de ce phénomène dans les armées et qui a abouti à la création d'une plate-forme d'information, d'écoute et d'accompagnement des victimes, la cellule *Thémis*.

Pourtant, si les Français ont aujourd'hui conscience que ces faits sont répréhensibles et s'ils en parlent plus librement, ces évolutions ne se traduisent pas comptablement en matière de répression.

Selon les chiffres communiqués par la Chancellerie, environ un millier de procédures sont engagées chaque année depuis 2014 pour soixante-cinq condamnations, soit un taux de 6,5 %. Nous sommes ici face aux mêmes ordres de grandeur qu'avant 2012 alors même que la jurisprudence de la Cour de cassation devrait permettre d'incriminer davantage d'agissements : saluée pour sa qualité, elle a évolué pour fixer la frontière entre ce qui relève du harcèlement répréhensible et ce qui relève de la maladresse.

Pour expliquer ce constat, les associations comme les magistrats pointent la difficulté que représente la charge de la preuve qui, en matière pénale, repose sur le plaignant : les dossiers se résument bien souvent à « parole contre parole ». Ils déplorent également une faible sensibilisation des policiers et magistrats, dont le regard sur les faits de harcèlement n'a pas évolué de façon aussi nette qu'en matière de violences conjugales.

Nous constatons donc les mêmes difficultés que celles observées il y a quatre ans, à savoir une extrême lenteur des procédures et une prise en compte des plaintes qui n'intervient que lorsqu'elles émanent de plusieurs victimes.

Nous avons également constaté, à l'occasion de la décision du Conseil constitutionnel, qu'un grand nombre de procédures engagées pour harcèlement sexuel relevaient en réalité de l'agression sexuelle, voire de la tentative de viol. Je veux ici rappeler que l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui avait abouti à la censure a lui-même été finalement condamné pour agression sexuelle. Malgré l'effort volontariste des parquets pour permettre la requalification des infractions poursuivies en 2012, nos auditions semblent confirmer que des faits plus graves sont encore requalifiés en harcèlement sexuel.

En matière de prévention, si plusieurs administrations et collectivités ont pris des mesures qui mériteraient toutefois davantage de coordination et de partage des bonnes pratiques, nous regrettons le peu de plans de prévention adoptés dans les entreprises.

Selon une enquête de l'IFOP, seuls 18 % des actifs interrogés affirment que leur employeur a mis en place des actions sur leur lieu de travail. Ces actions sont concentrées sur quelques secteurs comme le transport, le commerce ou l'hôtellerie-restauration. À l'inverse, l'absence d'initiative est plus particulièrement soulignée dans les services, la finance, la communication ou l'immobilier. Il y a également une nette disparité entre les grandes entreprises, couvertes à 27 %, et les PME, qui ne sont que 9 % dans ce cas.

Avant la loi de 2012, nous avons constaté que si les employeurs considéraient le risque de harcèlement moral comme systémique, il n'en allait pas de même pour le harcèlement sexuel perçu comme le dérapage d'un individu isolé. J'avais pleinement assumé, en tant que rapporteure, la volonté de notre assemblée de considérer alors le harcèlement sexuel comme un risque « environnemental », favorisé par certaines cultures professionnelles. L'exemple de l'armée nous a donné raison et 90 % des Français considèrent aujourd'hui que c'est à l'employeur de prévenir le harcèlement sexuel.

Toutefois, cette lecture reste fortement contestée par les entreprises, comme l'a montré notre audition du MEDEF. On peut bien sûr comprendre que ses responsables soient dans leur rôle en contestant les contraintes que représente l'obligation de prévention. Mais leur témoignage a soulevé un problème plus grave de banalisation des faits de harcèlement, qu'ils attribuent à une « culture latine » et au fait qu'« *il n'est pas souhaitable d'appliquer chez nous des idées relevant directement d'une conception anglo-saxonne des relations entre les hommes et les femmes* ».

En conclusion, je voudrais donc contester cette confusion régulièrement opérée entre ce qui relèverait d'une séduction que nous n'avons jamais souhaité incriminer et le harcèlement que nous définissons très clairement par sa dimension d'atteinte à la dignité des personnes. Les chiffres que j'ai évoqués montrent que nous sommes loin, très loin d'une criminalisation des relations hommes-femmes. L'enjeu principal reste donc toujours pour nous de faire évoluer les mentalités pour que la frontière entre ce qui est répréhensible et ce qui ne l'est pas s'impose plus clairement à chacune et à chacun, et pour que les professionnels se saisissent des définitions et outils mis en place par cette loi.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** Je partage totalement les propos de Pascale Crozon. Nous avons mené ensemble un travail indispensable, qui a pris place dans un calendrier pertinent. Laisser passer quatre ans pour évaluer la loi pourrait paraître beaucoup. En réalité, ce laps de temps a permis de mieux observer la mise en place des dispositions et leur application. Nous avons constaté que les esprits avaient commencé à évoluer mais trop lentement. Le harcèlement sexuel fait partie de ces sujets sur lesquels notre société veut, légitimement, prendre du temps pour changer. L'impact de la loi reste pour l'instant limité mais nous pensons qu'il y aura un progrès inexorable en ce domaine.

J'en viens à nos treize propositions et leurs différentes cibles.

La première série de propositions entend améliorer, dans le cadre législatif existant, les moyens de la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2012.

La première proposition vise à mieux faire connaître aux victimes de harcèlement sexuel la possibilité de saisir le Défenseur des droits ou d'être accompagnées par les associations de lutte contre les violences sexuelles dont les moyens doivent être garantis par les pouvoirs publics. Nous suggérons également que soit menée une réflexion sur l'extension aux victimes de harcèlement sexuel du bénéfice de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources.

La deuxième proposition consiste à développer la formation sur le harcèlement sexuel au sein des formations mises en place dans le cadre de la loi du 4 août 2014, qui pose une obligation de formation initiale et continue sur les violences faites aux femmes. Je précise ici que Sébastien Denaja et moi-même présenterons bientôt devant le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) un rapport relatif à la consultation citoyenne qu'a engagée l'Assemblée sur la politique publique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La troisième proposition prévoit de mettre en place une nouvelle campagne d'information et de sensibilisation sur le harcèlement sexuel. Nous constatons avec satisfaction que les grandes campagnes nationales menées sur les thématiques de cette ampleur sont généralement bien conçues et portent leurs fruits, même si c'est pendant un temps que nous estimons encore trop limité. Elles finissent par imprimer dans l'esprit de nos concitoyens la nécessité de considérer ces questions comme étant au cœur de l'éthique républicaine.

Une deuxième série de propositions cible la sensibilisation.

La proposition n° 9 prévoit d'inciter les partenaires sociaux et les branches professionnelles à engager des démarches d'information et de sensibilisation des entreprises. L'audition, que je qualifierai d'« intéressante », des représentants des branches professionnelles – MEDEF et CGPME – nous a appris que c'était surtout dans le tissu des petites et moyennes entreprises que la prise de conscience des organisations représentatives était la plus forte et qu'un pragmatisme en action s'y manifestait. L'évolution est sans doute plus difficile dans les entreprises de taille plus importante. Cela ne rend pas moins indispensable une sensibilisation de toutes les entreprises qui doivent assumer leurs devoirs d'information et leurs obligations légales de prévention.

La proposition n° 10 vise à mettre en place un guide pratique pour les CHSCT et les représentants du personnel, quelle que soit la nature, publique ou privée, de l'employeur.

Quant à la proposition n° 11, elle incite à diffuser les bonnes pratiques et les actions engagées dans certaines entreprises, à travers la mise en place de référents, de séances de formation des cadres et la diffusion de documents d'information à destination des salariés.

Nous avons été très favorablement impressionnés par les excellents résultats de la cellule *Thémis* mise en place au sein du ministère de la Défense et nous souhaitons – proposition n° 12 – que la fonction publique développe, à chacun de ses échelons, des dispositifs spécifiques.

Une troisième série de propositions relève d'une proposition de loi que nous comptons Pascale Crozon et moi-même vous soumettre dans les semaines qui viennent. Comme une chronique très intéressante d'une grande radio périphérique le soulignait ce matin, si la loi du 6 août 2012 ne suffit pas en elle-même pour tout régler, elle a au moins le mérite d'exister. Il est indispensable d'inscrire dans la loi les éléments fondateurs de notre pacte social. Toute la question est ensuite de faire respecter les obligations qui y sont liées. Cette loi est bonne, cela nous a été dit et je le confirme. Elle mérite quelques prolongements.

La proposition n° 4 vise à permettre l'allongement du délai de prescription de l'action publique pour le délit de harcèlement sexuel, ce que rendra possible l'adoption définitive de la proposition de loi de Georges Fenech et Alain Tourret sur la réforme des délais de prescription.

Par la proposition n° 5, nous préconisons de porter de six à douze mois de salaire l'indemnité « plancher » versée à un salarié licencié en raison d'un motif discriminatoire ou à la suite de harcèlement sexuel.

C'est la proposition n° 6 qui intéressera le plus certains « observateurs », dirai-je pour ne pas être plus précis : elle entend développer les peines complémentaires notamment, les peines d'affichage, de publication, d'inéligibilité et les privations de droits civiques.

La proposition n° 7 suggère de mener une réflexion sur la définition de la dénonciation calomnieuse figurant dans l'article 226-10 du code pénal. Il s'agit d'une matière où la charge de la preuve est toujours délicate à apporter. Il n'est pas rare que des personnes qui sont, selon toute vraisemblance, coupables sortent du tribunal sans condamnation, faute d'éléments probants suffisants. Et le retour de bâton peut se traduire par l'accusation de dénonciation calomnieuse portée à l'encontre de la victime. Nous avons, dans la loi du 9 juillet 2010 sur les violences faites aux femmes, apporté une réponse pour éviter ce risque qui expose les victimes à subir une double peine. Il faudra sans doute nous pencher sur une nouvelle rédaction d'une partie de l'article 226-10 afin de faciliter plus encore la libération de la parole.

Pour la proposition n° 8, nous hésitons entre domaine législatif et domaine réglementaire. Nous penchons toutefois pour le domaine législatif, compte tenu de la spécificité du secteur d'activité concerné : l'enseignement supérieur, domaine où les relations entre hommes et femmes sont assez sensibles. Nous préconisons de réformer la procédure disciplinaire applicable en cas de harcèlement sexuel, en permettant au plaignant de saisir directement la section disciplinaire et de faire appel de la décision, en renforçant le dispositif de délocalisation des sections

disciplinaires et en permettant à l'instance d'appel de prononcer une sanction plus élevée que celle prononcée par la section disciplinaire. Il faut que l'université reste un lieu préservé mais elle doit aussi accepter de se réformer en donnant aux personnes qui seraient victimes de harcèlement sexuel en son sein une meilleure capacité à être défendue. Elle doit protéger les victimes et non pas les coupables.

Je conclus par la proposition n° 13, qui pourrait paraître superfétatoire mais que nous avons souhaité mettre en avant : il s'agirait de procéder à une nouvelle évaluation de la loi du 6 août 2012 dans deux ans. Nous avons progressé dans les procédures d'évaluation des lois : une mission d'information est confiée à deux parlementaires, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Nous devons aller plus loin et permettre un travail approfondi sur un plus long terme. Dans deux ans, nous devrions disposer d'éléments statistiques plus précis qu'aujourd'hui sur les faits de harcèlement sexuel et les sanctions qui en découlent.

Nous invitons donc à une nouvelle évaluation en 2018 de la loi du 6 août 2012 qui, nous l'avons vu, pourrait être mieux mise en œuvre. Rien ne doit nous empêcher d'atteindre tous les objectifs qui ont été fixés. Ils sont partagés par l'ensemble de nos concitoyens et font l'unanimité – une fois n'est pas coutume – au sein du Parlement. Il n'y a aucune raison pour que cela change, bien au contraire.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** Je vous remercie, madame la rapporteure, monsieur le rapporteur, d'avoir permis que la mission d'information aille le plus loin possible dans l'évaluation de la loi.

**Mme Colette Capdevielle.** Je m'associe au président pour vous féliciter, madame Crozon, monsieur Geoffroy, pour ce travail exhaustif et éclairant. Qu'il s'agisse de l'analyse de la loi ou de la formulation de propositions innovantes, ce rapport d'information apparaît comme un modèle du genre. Le législateur peut avoir tendance à penser qu'une fois une loi adoptée, son travail est fini. Pourtant, il lui revient aussi d'évaluer afin de réajuster les textes.

Vous soulignez que, selon une enquête de mai 2016, trois femmes sur dix déclarent être victimes de harcèlement sexuel et que moins d'une centaine de procédures aboutit.

Je partage totalement votre insistance sur la nécessaire pédagogie, notamment la formation des chefs d'entreprise et des représentants syndicaux – lesquels peuvent, de bonne foi, ignorer certaines dispositions législatives –, ainsi que sur l'accompagnement des personnes plaignantes.

La loi du 6 août 2012 est précise. Elle est difficilement attaquable et nous avons tiré toutes les leçons de la question prioritaire de constitutionnalité. Je suis très satisfaite que vous ayez dégagé les moyens de la consolider. Le droit pénal est d'interprétation stricte, il ne s'agit pas d'écrire la loi pour donner satisfaction à des lobbies. Ce caractère précis est très important pour la victime : rien n'est pire pour elle qu'une procédure qui ne peut aboutir pour des raisons de forme.

Je suis satisfaite également du fait que ce texte ait une portée générale : il s'applique aussi bien au domaine professionnel qu'au domaine sportif ou associatif.

Comme vous, je me suis beaucoup interrogée sur le fait que, depuis l'adoption de la loi, il n'y ait pas eu davantage d'augmentation du nombre de plaintes et de condamnations.

En prenant connaissance de certaines affaires dans le cadre de mon mandat parlementaire, j'ai pu vérifier que grâce à ce texte, les litiges peuvent être réglés directement par l'employeur au sein de l'entreprise, s'il applique strictement les nouvelles dispositions du code du travail que nous avons introduites. Dès qu'un entrepreneur a connaissance de faits de harcèlement sexuel, il peut en effet mettre à pied immédiatement le salarié harceleur et engager une procédure de licenciement pour faute lourde : le prédateur est alors exfiltré de l'entreprise ; la victime, elle, se voit reconnue et protégée. C'est à propos de cette possibilité en particulier qu'il faudrait faire œuvre de pédagogie.

L'application de cette règle en interne pourrait expliquer que les litiges échappent à la procédure pénale, donc à la plainte, à l'enquête, à l'instruction, au tribunal correctionnel, à la cour d'appel, avec tout son cortège de lourdeurs, d'incertitudes, de risques procéduraux. N'oublions pas que seules 6,8 % des plaintes aboutissent à une condamnation.

La procédure pénale a certes son importance : elle montre que la société réprime ce type de comportement. Elle n'est toutefois pas forcément le choix le plus efficace, si l'on se place du point de vue de la victime. Passer sous le rouleau compresseur de la justice pénale sans résultat est une catastrophe. Sans doute est-il préférable de voir le prédateur exfiltré de l'entreprise sans délai.

Nous pourrions ajouter aux propositions une réflexion sur les peines. Le montant de certaines amendes prononcées, de 1 000 euros, est très faible. Il s'approche du montant des contraventions.

Autre problème : dans ces affaires, qui relèvent du droit pénal où le plaignant a la charge de la preuve, il est toujours très difficile de recueillir l'ensemble des preuves, notamment à travers des témoignages.

À cela s'ajoute la difficulté d'établir une différence entre des faits de harcèlement sexuel et un comportement lourdaut de *latin lover*. À cet égard, j'ai été particulièrement choquée par lecture de la note écrite que vous a transmise le MEDEF : « *Nous souhaitons rappeler que la France relève d'une culture latine et qu'il n'est sans doute pas souhaitable d'appliquer chez nous les idées relevant directement d'une conception anglo-saxonne des relations entre les hommes et les femmes. La connaissance de nos différences fait notre richesse et est la base du vivre ensemble* ». Je ne peux imaginer que des femmes chefs d'entreprise partagent cette conception passéiste. Il faut distinguer le compliment de la

séduction intempesive. Et sur ce point, la jurisprudence n'est pas univoque. Il y a de grandes disparités entre juridictions dans l'appréciation des faits.

Vous avez raison d'insister sur la sensibilisation de l'opinion publique ainsi que sur la formation des salariés et des employeurs, publics et privés, notamment dans les collèges, les lycées, les centres de formation des apprentis ou les structures en charge du service civique.

Il me semble que cette formation ne doit pas uniquement porter sur les faits de harcèlement mais également sur leurs conséquences pour les victimes, car le harcèlement sexuel a de graves conséquences sur la santé physique et psychique de ces dernières, qui éprouvent un sentiment de dévalorisation augmenté par la difficulté qu'elles éprouvent à dévoiler les faits. Il importe pourtant de libérer la parole au sein des entreprises et des associations pour permettre à ces victimes de retrouver leur dignité dans le travail.

Je partage la plupart de vos préconisations. J'y ajouterais néanmoins une recommandation concernant la médecine du travail et l'inspection du travail, qui me semblent remplir imparfaitement leur rôle. Il est important que la médecine du travail accentue en amont ses actions de formation et que, lorsque des cas de harcèlement sont révélés par l'employeur ou les salariés, elle procède en urgence à des convocations, comme devrait également le faire l'inspection du travail.

Cela étant, votre travail riche et dense va nous aider à poursuivre notre tâche et à éradiquer ce fléau qu'est le harcèlement.

**Mme Catherine Coutelle, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.** Nous sommes avec ce rapport dans l'un des aspects les plus passionnants de notre travail de parlementaires, qui consiste à évaluer la loi, en l'occurrence quatre ans après son adoption – et non au bout de six mois, comme le voudraient les journalistes à propos de la loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Au vu de ce que je lis à la page 50 de votre rapport, il me semble que vous auriez pu ajouter à la liste de vos propositions une recommandation concernant le MEDEF, qui considère que la loi définit le harcèlement sexuel de façon trop large et qu'en conséquence « *plus de la moitié des conversations à la machine à café tombent assurément sous le coup de cette définition* »...

Depuis la promulgation de la loi, nous nous sommes efforcés d'améliorer certains points sur lesquels le texte demeurait trop général où à propos desquels il comportait des lacunes. Je pense en particulier à la charge de la preuve. En 2008, la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations a inversé la charge de la preuve en matière de discrimination liée au sexe, en prévoyant que c'était à la partie défenderesse et non à la victime d'apporter la preuve qu'elle n'avait pas agi pour des motifs discriminatoires. Dans le prolongement, nous avons inscrit une

disposition identique concernant le harcèlement sexuel dans la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Il devrait donc théoriquement être désormais plus facile de poursuivre pour des faits de cette nature. En outre, nous voudrions faire appliquer cette disposition aux agissements sexistes, en l'inscrivant dans la loi Égalité et citoyenneté, mais définir ce qu'est un agissement sexiste est assez complexe. Quoi qu'il en soit, il y a dans cette inversion de la charge de la preuve une avancée législative qui ne doit pas rester lettre morte.

Je partage vos conclusions sur l'importance de l'information. Nous avons d'ailleurs inscrit dans la loi dite « El Khomri » l'obligation pour le CHSCT de dispenser cette information.

En ce qui concerne la proposition n° 12, non seulement j'approuve la généralisation à l'ensemble de la fonction publique de la cellule *Thémis* mise en place par le ministère de la Défense dans le cadre de la procédure « EVENGRAVE », suite à la parution de l'ouvrage *La Guerre invisible*, mais je demande de surcroît solennellement devant cette commission qu'un semblable dispositif, destiné aux fonctionnaires comme à nos collaborateurs, et parfaitement indépendant de la hiérarchie, soit mis en place dans cette maison avant la fin de la législature. Chacun sait en effet que le harcèlement existe dans n'importe quelle structure dès lors qu'elle est relativement importante.

Votre travail va nous inciter à poursuivre notre action. Il faut en particulier insister sur la formation du patronat et des partenaires sociaux. Ces derniers doivent savoir reconnaître les cas de harcèlement, car il s'agit d'un énorme facteur d'inégalité entre les femmes et les hommes. Ce sont en effet majoritairement les femmes qui sont touchées, ce qui les déstabilise et, bien souvent, freine leur carrière mais perturbe également leur vie privée. D'ailleurs, il est fréquent que le harceleur profite d'une période de fragilité personnelle de sa victime pour adopter un comportement de prédateur.

Il y a une forte demande de la part de nos concitoyens pour que la loi s'applique partout, en particulier au sein de l'université, à laquelle vous avez bien fait de faire référence : à l'occasion des auditions que la Délégation aux droits des femmes avait menées en 2014 lors de l'examen du projet de loi sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, un universitaire nous avait tout bonnement demandé : « *Mais qu'est-ce que le harcèlement sexuel ?* » Cette méconnaissance en dit long sur la nécessité de mettre en place les procédures appropriées.

**Mme Cécile Untermaier.** Je félicite les rapporteurs pour cet important travail. Cela a été dit, le texte dont nous parlons est le premier de la législature que la délégation aux droits des femmes ait examiné, et c'est un plaisir d'en être aujourd'hui au bilan de son application. À l'époque, nous avons beaucoup discuté de la notion de « fait répété » et introduit la notion d'atteinte à la dignité de la personne.

Mais cette loi sur laquelle nous avons beaucoup travaillé suscite la déception. Ses effets ne sont guère évidents : le nombre de procédures engagées chaque année reste le même, ainsi que le taux de condamnations. Toutefois, et pour rester sur une note d'espoir, peut-être y a-t-il eu pendant ces quatre ans un gros effort de prévention et de sensibilisation qui limite le nombre de plaintes déposées et, par là même, de procédures engagées.

Par ailleurs, la loi, si importante soit-elle, ne fait pas tout : dans ce domaine en particulier, c'est la société dans son ensemble qui doit prendre les choses en main, par l'éducation, dès l'école maternelle. Je suis d'accord avec les rapporteurs pour considérer que c'est sans doute par des actions de sensibilisation que nous pourrions faire évoluer les mentalités, non seulement chez les chefs d'entreprise – même si les propos du MEDEF montrent qu'il y a beaucoup à faire –, mais aussi en accompagnant les forces de l'ordre, gendarmes et policiers, pour qu'ils accueillent mieux les victimes, car la tâche est difficile, ainsi que les juges, dont il faut intensifier les formations dans ce domaine, et les enseignants. Parmi les recommandations du rapport, celles qui concernent ce type d'actions sont donc essentielles. C'est sur la prévention que nous devons concentrer nos efforts, même s'il faut aussi poursuivre sur la voie de la sécurisation juridique et du renforcement des condamnations.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Des missions d'information comme celle-ci permettent aux parlementaires d'examiner des sujets difficiles, notamment de société. Il était important d'en consacrer une au harcèlement sexuel, et je salue le travail des rapporteurs.

Il en ressort que les effets de la loi sont mitigés. Dans ce contexte, je m'interroge sur la mission du Défenseur des droits, évoquée dans la première proposition. J'étais le rapporteur de la loi qui a réuni le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) pour donner naissance au Défenseur des droits. Cette loi lui a donné plus de moyens que n'en avaient les institutions auxquelles il a succédé, notamment grâce à la possibilité de saisine directe et à la gratuité de l'accompagnement offert aux demandeurs pour monter leur dossier. Le Défenseur des droits a 250 collaborateurs à Paris et 400 délégués dans les départements.

Je m'étonne donc que le Défenseur des droits n'ait pas plus agi dans le domaine qui nous occupe, alors qu'il dispose aujourd'hui de pouvoirs d'investigation considérables dans les administrations et les entreprises. J'aurai l'occasion de lui en parler très directement, étant moi-même très lié à l'institution et y recourant volontiers à propos de dysfonctionnements administratifs.

**Mme Maina Sage.** Je remercie moi aussi les rapporteurs de la qualité de leur rapport, mais aussi de l'honnêteté du bilan qu'ils y dressent.

Je souhaite que les mesures proposées bénéficient aussi aux outre-mer, notamment l'évaluation. Il y a encore quelques territoires qui n'ont même pas le téléphone « grave danger ». J'en parle d'autant plus librement que la Polynésie en fait partie ; la collectivité est compétente en matière de télécommunications mais c'est l'exercice de cette compétence qui pose un problème. Nous travaillons aussi, pour tenter de rattraper notre retard, à des solutions un peu différentes, comme le bracelet d'urgence. Bref, dans les faits, les moyens ne sont pas toujours à la hauteur des intentions. Dès lors, au bilan de l'application de la loi, il faudrait ajouter celui des moyens financiers déployés.

La proposition n° 4 porte sur l'allongement du délai de prescription. L'Union des démocrates et indépendants avait déposé une proposition de loi en ce sens, qui est citée dans le rapport. Nous sommes très attachés à ce que ce type d'agression soit distingué des autres. Je suis personnellement favorable à l'imprescriptibilité ; c'est un débat. Quoi qu'il en soit, les faits montrent que la victime rencontre des obstacles qui l'empêchent de porter plainte. Naturellement, le pénal n'est pas la seule solution et une procédure engagée peut échouer.

On parle beaucoup de la prévention, des victimes, des secteurs à sensibiliser dans le privé comme dans le public, mais j'aimerais que l'on évoque également les auteurs. Il faut un changement de logiciel dans la société française. Aujourd'hui encore, en 2016, la parole de la victime est trop souvent mise en doute, rendant nécessaire de déposer plusieurs plaintes avant qu'elle soit prise en considération. Cela témoigne d'un problème fondamental de notre société, que l'on rencontre aussi aux États-Unis et ailleurs. Nous devrions nous inquiéter de la banalisation de ce type d'agressions dans les démocraties occidentales, et agir plus largement, sans se limiter à l'échelon national. Le respect des droits régresse et le phénomène de banalisation concerne notamment les jeunes générations.

Nous devons nous interroger sur ces problèmes, mais aussi leur apporter des solutions très concrètes par l'éducation, la sensibilisation des parents, et jusqu'au choix des lieux et moyens qui permettraient de toucher directement les hommes – puisque plus de 90 % des victimes sont des femmes. Comment faire en sorte que, dans tous les milieux, les mentalités changent, et avec elles le regard des hommes sur les femmes et le comportement qu'ils adoptent ?

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Merci de ce travail sur une loi qui fut défendue sur tous les bancs de l'Assemblée, ce qui témoigne de la détermination du monde politique à agir en ce domaine.

Du rapport, je retiens tout particulièrement l'importance du rôle, au sein des entreprises et des institutions, de l'employeur, du CHSCT, du médecin du travail, mais aussi des branches professionnelles, qui doivent agir par l'intermédiaire des guides de bonnes pratiques. Au-delà de la loi et de son application parfois défailante, c'est la société tout entière qui montre ainsi qu'elle veut avancer.

Il s'agit de continuer de lever le voile sur les maux, dont fait partie le harcèlement sexuel, en changeant les mots. Ainsi, le MEDEF minimise, voire discrédite, le harcèlement dans ses propos. Il est question de « culture latine » et de *latin lovers*. Moi qui suis une Bretonne du sud de la France, je peux vous dire que le harcèlement sexuel sévit aussi bien au nord qu'au sud de la France, de l'Europe et du monde. En l'occurrence, il s'agit plutôt de gauloiserie malvenue !

**Mme Catherine Coutelle, présidente de la Délégation aux droits des femmes.** Nous n'avons pas évoqué le cyber-harcèlement, phénomène nouveau mais extrêmement prégnant dans les entreprises et qui n'a d'ailleurs pas été traité dans la loi de 2012. Nous avons travaillé lors de l'examen de la loi pour une République numérique sur la question du *revenge porn* – nous utilisons malheureusement les termes anglais qui ne me paraissent pas assez violents, au regard de la réalité qu'ils recouvrent. L'éducation nationale prend conscience du problème. Il faut maintenant que les entreprises et la société se sentent également concernées par ce phénomène massif.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Je m'associe aux appréciations extrêmement favorables de mes collègues à l'égard de votre travail, de même qualité que le débat législatif que nous avons au tout début de cette mandature.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** Je remercie la Commission du soutien unanime qu'elle apporte à ce rapport.

Il y a effectivement beaucoup à faire dans l'enseignement supérieur car même si le ministère a manifesté le souhait très vif de faire évoluer le cours des choses, il n'a pas entièrement la main sur ces établissements. Nous nous sommes beaucoup inspirés en la matière des travaux du collectif de lutte contre le harcèlement sexuel (CLASCHES) qui, grâce à des informations précises et précieuses, nous a aidés à baliser le chemin.

S'agissant de la place de la loi pénale, notre objectif n'est pas de parvenir à une sorte « d'obligation » d'aller devant le juge pénal. Il faut plutôt que les responsables, tant du monde professionnel que dans la vie sociale en général, voient dans l'existence de la loi pénale et dans sa dureté à la fois un atout et un argument pour mener un travail de prévention et de sensibilisation. Un chef d'entreprise qui convoquera un salarié accusé d'avoir un comportement douteux pourra s'appuyer non seulement sur les règles de conduite qui régissent notre société mais également sur la rigueur de la loi pénale pour faire comprendre à l'intéressé les risques qu'il encourt s'il refuse de suivre ses recommandations ou de prendre en compte la gravité des sanctions prévues en interne par l'entreprise.

Bien sûr, il n'y a que peu de poursuites et peu de condamnations au regard de leur nombre. C'est malheureusement souvent le cas avec ce genre de problèmes et l'on a fait le même constat concernant les violences faites aux femmes. Les choses progressent mais il y a encore trop de cas de harcèlement qui ne font l'objet d'aucune condamnation. Il reste que le risque de sanction pénale est un

argument de poids, et il faut inviter les employeurs à l'utiliser plus qu'ils ne le font aujourd'hui.

**Mme Pascale Crozon, rapporteure.** Un mot de ce qui se passe à l'Assemblée nationale. Catherine Coutelle l'a évoqué : en 2013, une assistante parlementaire a fait savoir qu'elle avait fait l'objet d'un harcèlement sexuel. Le président de l'Assemblée nationale ainsi que le Bureau ont tout de suite pris des mesures, en nommant une personne référente qui, avec le déontologue, assure le suivi des plaintes déposées. Ce que vous disiez est intéressant, madame Coutelle, et je crois que nous allons effectivement demander au président de l'Assemblée nationale d'adopter un plan de lutte contre le harcèlement, de façon à faire avancer les choses au sein de notre maison.

*La Commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, en vue de sa publication.*

## LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** faire mieux connaître aux victimes de harcèlement sexuel la possibilité de saisir le Défenseur des droits ou d'être accompagnées par les associations de lutte contre les violences sexuelles dont les moyens doivent être garantis. Mener une réflexion sur l'extension de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources aux victimes de harcèlement sexuel.

**Proposition n° 2 :** développer la formation sur le harcèlement sexuel au sein des formations mises en place en application de l'article 51 de la loi du 4 août 2014 qui pose une obligation de formation initiale et continue sur les violences faites aux femmes.

**Proposition n° 3 :** mettre en place une nouvelle campagne d'information et de sensibilisation sur le harcèlement sexuel.

**Proposition n° 4 :** permettre l'allongement du délai de prescription de l'action publique pour le délit de harcèlement sexuel en adoptant la proposition de loi sur la réforme des délais de prescription.

**Proposition n° 5 :** porter de six à douze mois de salaire l'indemnité « plancher » versée à un salarié licencié en raison d'un motif discriminatoire ou à la suite d'un harcèlement sexuel.

**Proposition n° 6 :** développer les peines complémentaires notamment les peines d'affichage, de publication, d'inéligibilité et les privations de droits civiques.

**Proposition n° 7 :** mener une réflexion sur la définition de la dénonciation calomnieuse figurant dans l'article 226-10 du code pénal.

**Proposition n° 8 :** réformer la procédure disciplinaire applicable dans l'enseignement supérieur en cas de harcèlement sexuel, notamment en permettant au plaignant de saisir directement la section disciplinaire et de faire appel de la décision, en renforçant le dispositif de délocalisation des sections disciplinaires et en permettant à l'instance d'appel de prononcer une sanction plus élevée que celle prononcée par la section disciplinaire.

**Proposition n° 9 :** inciter les partenaires sociaux et les branches professionnelles à engager des démarches d'information et de sensibilisation des entreprises.

**Proposition n° 10 :** mettre en place un guide pratique pour les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et les représentants du personnel.

**Proposition n° 11 :** diffuser les bonnes pratiques et les actions engagées dans certaines entreprises, avec la mise en place de référents, de séances de formation des cadres et la diffusion de documents d'information à destination des salariés.

**Proposition n° 12 :** développer dans la fonction publique des dispositifs tels que celui mis en place par le ministère de la Défense avec la mise en place de la cellule Thémis.

**Proposition n° 13 :** faire une nouvelle évaluation de la loi du 6 août 2012 dans deux ans, cette évaluation s'appuyant sur une enquête statistique précise sur les faits de harcèlement sexuel et leur sanction.

## PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION <sup>(1)</sup>

- **Ministère de la Justice - Direction des affaires criminelles et des grâces**
  - M. Robert Gelli, directeur
  - Mme Clémence Meyer, cheffe adjointe du bureau de la politique pénale générale
- **Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche – Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle**
  - Mme Agnès Netter, cheffe du département des stratégies des ressources humaines, de la parité et de la lutte contre les discriminations
- **Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)**
  - Mme Marilyn Baldeck, déléguée générale
  - Mme Laure Ignace, chargée de mission
- **Table ronde réunissant des organisations syndicales de salariés**
  - Confédération française démocratique du travail (CFDT)***
    - Mme Dominique Marchal, secrétaire confédérale, en charge de l'égalité professionnelle et de la mixité
    - M. Christophe Dague, secrétaire générale de la CFDT- Paris
  - Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)***
    - Mme Pascale Coton, vice-présidente confédérale
- **Table ronde réunissant des associations de défense des droits de personnes homosexuelles ou transsexuelles**
  - M. Petar Todorov, représentant la Fédération Inter-LGBT
  - Mme Sun Hee Yoon, représentant Acthe Association
- **Table ronde réunissant des associations de défense des droits des femmes ou intervenant dans la lutte contre les violences faites aux femmes**
  - Collectif national pour les droits des femmes (CNDF)***
    - Mme Loraine Questiaux, chargée de mission du Mouvement du Nid
  - Collectif féministe contre le viol (CFCV)***
    - Mme Emmanuelle Piet, présidente
    - Mme Gabriela Bravo, directrice
  - Femmes solidaires***
    - Mme Sabine Salmon, présidente nationale
    - Mme Virginie Petit, responsable des relations extérieures

---

(1) Liste présentée par ordre chronologique.

*Collectif de lutte anti-sexiste contre le harcèlement dans l'enseignement supérieur (CLASCHEs)*

— Mme Marie Quévieux, présidente

- **Table ronde réunissant des syndicats de magistrats**

*Union syndicale des magistrats (USM)*

— Mme Virginie Duval, présidente

*Syndicat de la magistrature*

— Mme Clarisse Taron, présidente

— Mme Marion Lagaillarde, secrétaire nationale

- **Conseil national des Barreaux**

— Mme Clotilde Lepetit, présidente de la commission « Égalité » du Conseil de l'Ordre de Paris

— Mme My-kim Yang Paya, membre du conseil de l'ordre

- **Table ronde réunissant des représentants des organisations patronales**

*Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*

— Mme Anne Midavaine, présidente de la commission sociale et formation de l'UNIFA et membre du CSEP hommes

— Mme Sandra Aguetaz, directrice de mission à la direction des relations sociales

— M. Jules Guillaud, chargé de mission à la direction des affaires publiques

*Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)*

— M. Philippe Chognard, conseiller aux affaires sociales

- **Défenseur des droits**

— M. Jacques Toubon, Défenseur des droits,

— M. Richard Senghor, secrétaire général

— M. Slimane Laoufi, chef du pôle Emploi privé

— Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

- **Ministère des Affaires sociales et de la santé – Direction générale de la cohésion sociale**

— Mme Stéphanie Seydoux, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

- **Ministère des Affaires sociales et de la santé – Direction générale de l'offre de Soins**

— Mme Anne-Marie Simone Armanteras de Saxce, directrice générale

- **Ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports – Direction des sports**

— Mme France Poret-Thumann, sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport

— Mme Valérie Berger-Aumont, cheffe de bureau du développement des pratiques sportives, de l'éthique du sport et de relations avec les fédérations multisports et affinitaires

— M. David Brinquin, chargé de mission « éthiques et valeurs du sport »

- **Ministère de la Défense – Direction des ressources humaines**

— M. le Contrôleur général des armées Bernard Ducateau, chef de la cellule THEMIS au contrôle général des armées

— M. Pierre Arnaud, représentant le haut fonctionnaire à l'égalité des droits du ministère de la défense

— M. le Général Pierre-Hervé Roche, sous-directeur de la politique générale, des études et de la prospective de la direction des ressources humaines du ministère de la défense

- **Ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, direction générale du travail**

— Mme Anne Chauvin, cheffe du bureau des relations individuelles du travail

— Mme Cynthia Métral, adjointe à la cheffe de bureau

- **Mme Carine Bécard**, journaliste politique à *France Inter*

- **Mme Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'enfance et des droits des femmes**