

N° 610

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2012

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 (1) sur le **projet de loi** n° 592 (2011-2012) relatif au **harcèlement sexuel** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) et les **propositions de loi** n° 536 (2011-2012) de M. Philippe Kaltenbach tendant à **qualifier le délit de harcèlement sexuel**, n° 539 (2011-2012) de M. Roland Courteau relative à la **définition du délit de harcèlement sexuel**, n° 540 (2011-2012) de M. Alain Anziani relative au **délit de harcèlement sexuel**, n° 556 (2011-2012) de Mme Muguet Dini et plusieurs de ses collègues relative à la **définition du harcèlement sexuel**, n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin et plusieurs de ses collègues tendant à **qualifier le délit de harcèlement sexuel**, n° 565 (2011-2012) de Mme Chantal Jouanno et plusieurs de ses collègues relative au **délit de harcèlement sexuel** et n° 579 (2011-2012) de Mme Esther Benbassa et plusieurs de ses collègues relative à la **définition et à la répression du harcèlement sexuel**, dont la délégation a été saisie par la commission des lois,*

Par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateur.

Cette délégation est composée de : Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente , M. Roland Courteau, Mmes Christiane Demontès, Joëlle Garriaud-Maylam, M. Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy Chavent, Chantal Jouanno, Françoise Laborde, Gisèle Printz, vice-présidents ; Mmes Caroline Cayeux, Danielle Michel, secrétaires ; Mmes Maryvonne Blondin, Nicole Bonnefoy, Bernadette Bourzai, M. Christian Bourquin, Mmes Marie Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, Laurence Cohen, Hélène Conway Mouret, MM. Gérard Cornu, Daniel Dubois, Mmes Marie-Annick Duchêne Jacqueline Farreyrol, M. Alain Fouché, Mmes Catherine Genisson, Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-François Husson, Mmes Christiane Kammermann, Claudine Lepage, Valérie Létard, Michelle Meunier, M. Jean Vincent Placé, Mmes Sophie Primas, Esther Sittler et Catherine Troendle.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 536, 539, 540, 556, 558, 565, 579 et 592 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE HARCÈLEMENT SEXUEL	7
A. UN FLÉAU SOCIAL LONGTEMPS SOUS-ÉVALUÉ	7
1. <i>L'enquête nationale de 2000 sur les violences envers les femmes : un premier aperçu</i>	7
2. <i>L'enquête en Seine-Saint-Denis sur les violences sexuelles faites aux femmes au travail : une étude récente mais ponctuelle</i>	9
3. <i>La réalité du harcèlement sexuel : une plaie sociale</i>	11
B. DES POURSUITES PÉNALES PEU FRÉQUENTES ET À L'ISSUE INCERTAINE	13
1. <i>Une sélection drastique</i>	13
2. <i>Un parcours d'obstacles</i>	14
3. <i>Un levier pour « déqualifier » certaines violences sexuelles</i>	15
4. <i>Le cahier des charges pour une nouvelle définition</i>	16
C. UN NÉCESSAIRE EFFORT DE PRÉVENTION ET D'ACCOMPAGNEMENT	17
1. <i>La médecine du travail</i>	18
2. <i>Les organisations syndicales</i>	19
3. <i>Les associations de défense des droits des femmes</i>	19
4. <i>Les employeurs</i>	21
5. <i>La responsabilité de l'État et des collectivités territoriales</i>	21
6. <i>Les cadres de la fonction publique</i>	22
7. <i>L'enseignement et l'Université</i>	22
8. <i>Le monde sportif et associatif</i>	23
II. LE DÉLIT DE HARCÈLEMENT SEXUEL : SA DÉFINITION ET SA RÉPRESSION	25
A. L'ÉVOLUTION DE LA DÉFINITION DU HARCÈLEMENT SEXUEL	25
1. <i>Les lois du 22 juillet 1992 et du 2 novembre 1992 : l'introduction du harcèlement sexuel en droit français</i>	25
2. <i>La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : une meilleure protection contre les discriminations</i>	26
3. <i>La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale : une extension mal mesurée</i>	27
B. L'ABROGATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU DÉLIT DE HARCÈLEMENT SEXUEL	28
1. <i>La décision 2012-240 QPC du 4 mai 2012</i>	28
2. <i>La portée de la décision du Conseil constitutionnel</i>	30
a) <i>L'article 222-33 du code pénal</i>	30
b) <i>Les autres dispositions relatives au harcèlement sexuel</i>	31

C. L'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE DÉFINITION À LA FOIS LARGE ET PRÉCISE	31
1. <i>Un rappel des deux définitions de référence</i>	32
2. <i>Les éléments d'une définition du harcèlement sexuel</i>	34
a) Les éléments matériels de la définition	34
b) Les éléments intentionnels.....	37
c) Circonstances aggravantes	41
3. <i>Un effort de coordination</i>	41
 RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	43
 EXAMEN EN DÉLÉGATION	47
 ANNEXE 1 - Lettre de saisine de la commission des Lois	61

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a suivi avec la plus grande attention le déroulement de la procédure qui a conduit le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, à abroger l'article 222-33 du code pénal, relatif au délit de harcèlement sexuel.

Le jour même de la publication de cette décision, j'ai, en qualité de présidente de la délégation, diffusé un communiqué de presse pour déplorer les conséquences d'une décision qui, si elle était juridiquement justifiée, risquait de mettre un terme brutal et définitif à toutes les affaires de harcèlement sexuel alors en cours devant les juridictions pénales. Nous pouvions sans peine imaginer à quel point cette situation serait douloureusement ressentie par les victimes de ces agissements – des femmes dans la très grande majorité des cas – qui avaient eu le courage de les dénoncer devant la justice.

De toute évidence, le Parlement et les pouvoirs publics devaient se mobiliser pour combler au plus vite le vide juridique qui résultait de cette abrogation, de façon à ne pas laisser sans protection de futures victimes et à ne pas envoyer un signal d'impunité aux harceleurs potentiels.

Dans un contexte politique très particulier, à la veille du scrutin présidentiel et des élections législatives, il revenait au Sénat, qui incarne la continuité des institutions, de prendre l'initiative de cette réflexion.

A cette fin, les trois instances concernées par cette reconstruction législative – la commission des Lois, celle des Affaires sociales et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – ont constitué un groupe de travail, à l'initiative de leurs présidents respectifs, Jean-Pierre Sueur, Annie David et moi-même.

Ce groupe de travail a procédé à l'audition de plus d'une cinquantaine de personnes concernées à un titre ou à un autre par la lutte contre le harcèlement sexuel.

Ces différentes auditions ont permis aux membres de la délégation aux droits des femmes, comme à leurs collègues de la commission des Lois et de la commission des Affaires sociales, d'enrichir leur réflexion et d'avancer dans la voie d'une nouvelle définition du harcèlement sexuel qui soit assez large pour couvrir la réalité multiforme des agissements de harcèlement sexuel et, en même temps, suffisamment précise pour fournir aux tribunaux une base légale claire et utilisable pour caractériser et sanctionner les faits incriminés.

Parallèlement, sept propositions de loi ont été déposées par des sénatrices et des sénateurs représentant différentes sensibilités politiques au sein de la Haute Assemblée, bientôt suivies par le dépôt d'un projet de loi gouvernemental.

Votre délégation s'attachera à ce que la nouvelle définition du harcèlement sexuel qui sortira de ces travaux apporte une meilleure protection aux victimes et contribue à une amélioration de la réponse pénale. Mais, bien consciente que le volet répressif ne peut constituer la seule réponse des pouvoirs publics à des comportements plus répandus qu'on ne le croit, et qui constituent une véritable plaie sociale, elle plaidera aussi en faveur du développement d'une politique d'information et de prévention.

I. LE HARCÈLEMENT SEXUEL

Le harcèlement sexuel, dont les victimes sont, dans leur très grande majorité, des femmes, constitue le premier palier dans le continuum des violences faites aux femmes, à la fois parce qu'il en est sans doute la forme la plus répandue, et parce que, dans bien des cas, il peut constituer les prémices de violences plus graves.

Sa réalité n'a été que tardivement reconnue : ce n'est qu'en 1992 qu'une première loi est intervenue pour le définir, le qualifier de délit et le sanctionner pénalement. Mais aujourd'hui encore, son importance et sa fréquence restent largement mal connues et sous-évaluées, alors qu'il constitue, à n'en pas douter, une plaie sociale et une source de souffrances pour celles, ou ceux, qui en sont les victimes.

A. UN FLÉAU SOCIAL LONGTEMPS SOUS-ÉVALUÉ

Parce qu'on en a longtemps sous-estimé l'impact sur les victimes, le harcèlement sexuel reste, encore aujourd'hui, un phénomène peu étudié et sans doute sous-évalué.

1. L'enquête nationale de 2000 sur les violences envers les femmes : un premier aperçu

Malgré l'existence d'études ponctuelles et de rapports émanant du Bureau international du travail (BIT) ou de la Commission européenne, c'est la grande enquête nationale sur les violences envers les femmes qui a donné, en 2000, le premier aperçu de la réalité d'un phénomène que l'on avait jusqu'alors voulu ignorer ou traiter sous l'angle désinvolte de la plaisanterie.

L'enquête s'est attachée à creuser la réalité du harcèlement sexuel, en cernant des phénomènes allant au-delà de ce qui relevait alors des définitions légales données dans le code pénal et le code du travail : elle incluait les avances non désirées, l'obligation de voir des images pornographiques, le pelotage et l'exhibitionnisme ou le voyeurisme.

En ne se bornant pas aux comportements s'inscrivant dans le cadre d'une relation d'autorité, qui constituait alors un des éléments de la définition légale, elle s'attachait à cerner plus fidèlement la réalité vécue par les victimes.

D'après l'enquête, 1,9 % des femmes interrogées rapportaient avoir subi, au cours des douze derniers mois, des faits de harcèlement sexuel, et 0,1 % des agressions (attouchements, tentatives de viol) en même temps que du harcèlement. Parmi celles qui déclaraient avoir subi des avances sexuelles

non désirées, une femme sur sept y avait été exposée plus de dix fois, voire tous les jours ou presque.

L'enquête fournissait également quelques éléments sur le profil des victimes et des auteurs de nature à jeter un éclairage intéressant sur la signification du phénomène.

Si toutes les femmes étaient bien susceptibles, quel que soit leur âge, ou leur catégorie socioprofessionnelle, d'être victimes de harcèlement sexuel, certaines caractéristiques les exposaient cependant plus fortement à ce phénomène.

En premier lieu, l'enquête montrait que plus les femmes sont jeunes, plus elles sont exposées aux différentes catégories de violences et, en particulier, aux agressions sexuelles et au harcèlement sexuel : la proportion des femmes de 20 à 24 ans victimes de ces comportements était six fois plus importante que celle des femmes de plus de 45 ans.

Les auteurs de l'étude en tiraient la conclusion que *« le harcèlement d'ordre sexuel et les agressions sexuelles sont, au-delà de l'expression du mépris et de la volonté de domination, aussi liés à l'attirance pour la victime, laquelle a sans doute moins à voir avec des caractéristiques professionnelles qu'avec sa supposée vulnérabilité »*.

L'étude relevait également une corrélation entre le fait pour une femme d'avoir vécu des difficultés pendant son enfance et le fait de subir ces comportements : 7,5 % des femmes présentant ce profil avaient subi des avances et des agressions sexuelles.

Les auteurs de l'étude expliquaient cette corrélation par le lien existant entre les difficultés vécues pendant l'enfance et la conjonction de plusieurs facteurs : départ prématuré de la famille d'origine, déficit de formation professionnelle, précarité des emplois... Incontestablement, la vulnérabilité de la victime facilite le passage à l'acte des agresseurs.

L'étude révélait en outre que les caractéristiques professionnelles avaient un impact sur la fréquence du harcèlement :

- les apprentis et les stagiaires étaient davantage atteints que les autres statuts d'emplois, sans doute par l'effet cumulé de leur jeune âge et d'une certaine vulnérabilité économique ;

- les femmes exerçant des professions libérales connaissaient l'exposition la plus forte aux atteintes sexuelles : 10 % contre 2 % en moyenne ; un phénomène mis en relation avec le fait que *« ces professions, pendant longtemps à majorité masculine, imposent par ailleurs des relations de travail très personnalisées »* ;

- confirmant les conclusions d'une précédente étude de la Commission européenne¹, l'enquête ajoute que *« le fait que certains secteurs*

¹ Le harcèlement sexuel sur le lieu de travail dans l'Union européenne (5 mai 1998)

soient restés pendant longtemps un bastion masculin [...] constitue un facteur propice à l'accroissement des atteintes contre les femmes ».

Par delà les comportements individuels, le harcèlement sexuel constitue l'un des leviers d'un phénomène social : la domination masculine. Comme le relevait une étude¹, « *pour mettre quelqu'un sur la touche, rien de tel que l'usage d'images pornographiques sur l'écran de veille d'un ordinateur, notamment comme élément perturbateur et déstabilisant* ».

L'enquête fournit également quelques éléments sur le profil des auteurs d'actes de harcèlement sexuel : ceux-ci sont en quasi-totalité masculins. Les avances sexuelles sont, par ordre décroissant, le fait de collègues, puis de supérieurs hiérarchiques puis, enfin, de clients et d'usagers.

Enfin, l'enquête relevait que les faits de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles commis sur le lieu de travail et généralement loin du regard des autres, sont moins rapportés par les femmes encore que les autres formes d'agressions sexuelles. Elles sont très peu (à peine 10 %) à avoir exprimé sur le moment des réactions physiques – coups, cris, appels au secours, pleurs – et près d'une femme sur cinq n'avait rien pu faire ou avait décidé de ne rien faire. Ces situations ont cependant souvent débouché sur des arrêts de travail, parfois sans certificat médical.

2. L'enquête en Seine-Saint-Denis sur les violences sexuelles faites aux femmes au travail : une étude récente mais ponctuelle

Peu de données globales sont venues, depuis 2000, compléter et actualiser les conclusions de l'enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France.

Les **enquêtes de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales** fournissent des données globales à partir des dépôts de plaintes sur les actes de harcèlement sexuel et les autres agressions sexuelles, mais sans distinguer entre ces différentes catégories. Sur les années 2006 à 2010, ces faits commis sur des majeurs tournent autour de 5 000 personnes, avec une poussée jusqu'à 5 400 en 2011. Les mêmes faits, commis sur des mineurs, s'établissent à un niveau supérieur un peu au-dessus de 8 000 par an.

Une **première enquête réalisée en Seine-Saint-Denis** en 2006 par l'Observatoire des violences du département a établi, sur la base d'un échantillon de 1 600 jeunes filles de 18 à 21 ans, que 15 % d'entre elles avaient subi un harcèlement sexuel sur leur lieu de travail et 0,4 % une agression sexuelle.

¹ M. Grenier-Pezé, « Chroniques de la violence ordinaire », Travailler n° 4, cité dans le rapport de l'enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France (ENVFF), p. 130

Une **seconde enquête** a été réalisée en 2007 en Seine-Saint-Denis à partir d'un questionnaire anonyme proposé à 1 772 femmes travaillant dans le département, mais sans nécessairement y résider, à l'occasion des visites médicales dans les centres de médecine du travail. Cette enquête, diligentée à l'initiative de la commission départementale d'action contre les violences faites aux femmes a permis de donner un état des lieux dans le département.

Les réponses apportées à ce questionnaire qui portait sur les violences subies au cours des douze derniers mois ont mis à jour des phénomènes à la fois diffus et plus répandus qu'on ne l'imagine habituellement.

A un premier stade, constituant en quelque sorte le « **bruit de fond** » du **harcèlement sexiste**, 45 % déclarent avoir entendu des blagues sexistes ou sexuelles au travail, et la moitié d'entre elles de façon répétée. Les plus jeunes y sont davantage exposées et les catégories socioprofessionnelles supérieures (cadres, agents de maîtrise) en font plus souvent état que les classes populaires sans que l'on puisse déterminer si cela tient à une plus grande fréquence d'exposition ou à un moindre seuil de tolérance.

Une proportion appréciable de femmes – 14 % – déclare en outre être confrontée à la présence de la pornographie sur leur lieu de travail par le biais de calendriers affichés, de messages électroniques ou d'images sur l'écran d'ordinateur.

A un second niveau, celui du **harcèlement sexuel proprement dit**, 13 % des salariées déclarent avoir côtoyé des personnes ayant eu une attitude insistante et gênante, voire des gestes déplacés ; pour 5 % plusieurs fois dans l'année. Elles sont en outre 9 % à déclarer avoir reçu des avances sexuelles non désirées au cours de l'année et ce à plusieurs reprises pour 3 % d'entre elles.

A un échelon supérieur, celui des **agressions sexuelles**, voire des viols, l'enquête révèle que 2 à 2,5 % des femmes interrogées ont subi un « pelotage » ou se sont trouvées « coincées » par quelqu'un qui cherchait à les embrasser ; 1,6 % des femmes déclarent avoir eu affaire à un voyeur et 1,5 % à un exhibitionniste dans le cadre du travail au cours de l'année écoulée. Enfin, 0,6 % des femmes interrogées déclarent avoir été obligées de subir un rapport sexuel contre leur gré.

Une analyse plus fine de ces résultats confirme que ces différentes violences sexuelles touchent surtout les femmes jeunes et que le statut marital joue un rôle protecteur.

Les femmes qui ont subi ces différentes formes de violences ont dans l'ensemble esquivé les questions relatives aux suites qu'elles ont données à ces atteintes. Le taux de réponse particulièrement peu élevé rend délicate l'interprétation des chiffres. Mais les quelques réponses données montrent que les victimes parlent peu de ces faits dans l'entreprise et moins encore à l'extérieur. C'est, semble-t-il, à leurs médecins traitants qu'elles se confieraient en priorité.

Ces résultats apportent un éclairage inquiétant sur la réalité du harcèlement sexuel et, plus généralement, des violences envers les femmes puisqu'ils dénotent une fréquence de ces agissements supérieure à celle qu'avait révélée l'enquête nationale de 2000.

Dans ce contexte, il apparaît plus que jamais nécessaire de corroborer ces résultats par une enquête approfondie permettant de disposer de données statistiques collectées à l'échelle du pays tout entier.

La délégation recommande, en conséquence, de réaliser une nouvelle enquête sur les violences faites aux femmes en France, permettant d'actualiser et d'approfondir les résultats de la précédente enquête de 2000, et comportant un volet particulier sur le harcèlement sexuel de façon à guider les actions de prévention et à évaluer les politiques publiques.

Par delà la réalisation de cette nouvelle enquête, **votre délégation juge particulièrement nécessaire la création d'une structure pérenne : un Observatoire national des violences envers les femmes, ayant pour mission de réaliser les études nécessaires au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques, et de constituer une plateforme de collaboration entre les différents acteurs engagés dans la lutte contre ces violences. Celui-ci constituerait le correspondant naturel d'observatoires locaux**, tel l'Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis qui effectue un travail de terrain remarquable dont il convient de s'inspirer.

3. La réalité du harcèlement sexuel : une plaie sociale

Ces différentes enquêtes donnent un aperçu de l'ampleur d'un phénomène qu'il n'est plus possible de considérer aujourd'hui avec la condescendance amusée qui a longtemps été de mise en ce domaine. Le harcèlement sexuel n'est pas une réalité anecdotique, c'est une véritable plaie sociale qui doit être endiguée et combattue comme telle.

L'examen des mauvaises conditions de travail et de la pénibilité a longtemps privilégié l'étude des maladies professionnelles, liées en particulier à l'exposition à certaines substances, ainsi que celle des accidents du travail. Ces approches conservent évidemment leur pertinence, mais il convient d'élargir aujourd'hui le champ d'investigation de façon à prendre en compte les souffrances psychologiques et psychiques dont les médecins du travail et les ergonomes soulignent l'impact qu'elles peuvent avoir tant sur la santé des travailleurs que sur la productivité des entreprises et sur l'économie en général.

A défaut d'étude comparable réalisée en France, on peut citer, à titre d'illustration, une enquête réalisée par le ministère israélien de l'industrie, du

commerce et de l'emploi¹, qui s'est attachée à cerner à la fois la fréquence du phénomène, son impact sur les trajectoires professionnelles des victimes ainsi que son coût pour l'économie.

L'enquête évalue à 165 000 le nombre de femmes âgées de 18 à 65 ans qui auraient été victimes d'un harcèlement sur le lieu de travail au cours de l'année écoulée, soit environ 11,4 % des femmes ayant une activité professionnelle.

Elle indique que 9,3 % d'entre elles ont dû, à la suite de ce harcèlement, quitter leur emploi, soit à leur initiative, soit à la suite d'un licenciement. Quant à celles qui sont restées dans leur emploi, elles sont 21,6 % à avoir indiqué que leur productivité avait diminué du fait des conditions de travail dégradées dans lesquelles elles se trouvaient.

Les conséquences pour les entreprises et les administrations concernées sont également considérables. Leurs coûts résultent de la conjonction de plusieurs facteurs (absentéisme, fluctuation du personnel, perte de production, baisse du niveau de qualité, coût du travail supplémentaire...). D'après les évaluations du ministère israélien de l'industrie, du commerce et de l'emploi, une femme victime de harcèlement verrait sa production annuelle diminuer de 13 500 shekels, soit 2 700 euros.

A ce coût pour les entreprises s'ajoutent les coûts pour la société résultant des prestations de chômage, de l'aide à la reconversion, éventuellement des prestations d'invalidité. Au total, si l'on additionne le coût que représente le harcèlement sexuel au travail pour les victimes, les employeurs et la société, la dépense globale s'élèverait à 1 milliard de shekels par an, soit 250 millions d'euros.

Même si l'on ne peut, en France, s'appuyer sur des enquêtes quantitatives comparables, il n'est pas douteux que le harcèlement sexuel constitue un handicap certain dans l'accès des femmes au travail et dans le déroulement de leurs carrières.

Il contribue à tenir les femmes éloignées de certains secteurs d'activité qu'elles évitent ou qu'elles abandonnent précocement, parfois dès les débuts de leur formation, du fait des comportements auxquels elles sont en butte. A ce titre, le harcèlement sexuel constitue l'un des facteurs de la ségrégation professionnelle qui tend à concentrer les femmes dans un nombre extrêmement réduit de secteurs professionnels.

Il provoque des ruptures et des discontinuités dans la carrière de ses victimes. D'après l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT), spécialisée dans l'accompagnement des femmes victimes de harcèlement sexuel, il entraîne dans le secteur privé presque toujours la rupture du contrat de travail de celles, voire de ceux, qui osent le

¹ Source : site officiel de la chambre de commerce France-Israël, article publié le 5 février 2012 par Jacques Bendelac à Jérusalem.

dénoncer, et dans la fonction publique des mutations forcées ou des « mises au placard ». Ce serait le cas de 95 % des dossiers ouverts à l'AVFT.

Enfin, dans un contexte de compétition accrue pour l'accès à des postes enviés, le harcèlement sexuel peut constituer un levier pour déstabiliser, humilier ou dégrader l'image d'une rivale redoutée. A ce titre, il peut aussi constituer l'une des composantes du « plafond de verre ».

B. DES POURSUITES PÉNALES PEU FRÉQUENTES ET À L'ISSUE INCERTAINE

L'enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France et l'enquête réalisée sur les femmes travaillant en Seine-Saint-Denis témoignent d'une large prévalence du harcèlement sexuel.

Mais, quoique très répandus, ces comportements, qui relèvent depuis près de vingt ans d'une qualification délictuelle, ne donnent lieu qu'à un faible nombre de poursuites devant les tribunaux et à un nombre encore plus réduit de condamnations pénales.

1. Une sélection drastique

Dans l'étude d'impact jointe au projet de loi, le Gouvernement fournit quelques données statistiques sur les poursuites pénales auxquelles donne lieu le harcèlement sexuel.

Il indique que le nombre d'affaires nouvelles pour des faits de harcèlement sexuel ont oscillé entre 803 et 923 entre 2003 et 2008. On ne dispose pas de données aussi sûres pour la période postérieure en raison des aléas liés à la mise en place de nouveaux outils statistiques, mais le ministère de la justice estime « *prudent de se limiter à conclure à un maintien du nombre d'affaires nouvelles [...] autour d'un millier de procédures par an* ».

Ce nombre global de procédures paraît bien restreint au regard du nombre de faits de harcèlement sexuel dont les enquêtes laissent présumer l'existence. Encore seule une faible proportion de ces procédures a-t-elle des chances d'aboutir après avoir passé une série de filtres successifs.

Une partie seulement des affaires nouvelles fait l'objet d'une **décision d'orientation pénale** : une proportion de 75 à 90 % dans les juridictions équipées de la nouvelle chaîne pénale (NCP) ; entre 29 et 50 % dans les juridictions équipées du logiciel *Cassiopée*. Sur celles-ci, une bonne moitié au moins (entre 54 et 61 % des affaires dans les juridictions équipées de la NCP ; 61 % dans les juridictions équipées de *Cassiopée*) font l'objet d'un **classement sans suite** au motif que l'infraction n'est pas poursuivable, soit qu'elle est insuffisamment caractérisée, soit qu'un motif juridique empêche la poursuite.

Au sein des affaires poursuivables qui ont déjà passé ce double filtrage dans les juridictions équipées de la NCP :

- entre 18 % et 34 % des affaires font l'objet d'un **classement pour inopportunité** ;

- entre 23 et 35 % des affaires poursuivables ont fait l'objet d'une alternative aux poursuites : de **simples rappels à la loi** dans la très grande majorité des cas ;

- seules entre 34 et 51 % des affaires ont fait l'objet d'une **poursuite**.

Au terme de ces différents filtrages, dont on peut penser qu'ils constituent autant d'étapes éprouvantes pour les victimes qui ont eu le courage de porter plainte, seules 70 à 85 infractions ont donné lieu chaque année à condamnation entre 2005 et 2010. Encore ce nombre a-t-il doublé par rapport à la période antérieure grâce à l'élargissement de la définition du harcèlement sexuel résultant de la réforme de 2002.

Les trois quarts des condamnations prévoient une peine d'emprisonnement, assortie la plupart du temps d'un sursis (entre 2005 et 2009, le nombre de condamnations à la prison ferme a varié entre trois et quatre par an pour une durée moyenne oscillant entre deux et quatre mois). La deuxième peine la plus fréquemment prononcée à titre principal est l'amende dans 17 % des condamnations : des peines d'amende majoritairement fermes et d'un montant moyen variant entre 1 000 et 2 000 euros.

Une autre caractéristique de ces procédures est leur longueur : le délai moyen entre la date des faits les plus récents visés par la condamnation et la date du jugement en première instance est, en moyenne, de 27 mois depuis 2007, la phase d'instruction de ces dernières étant longue. En outre, une forte proportion de ces décisions donne lieu à un appel : un quart des condamnations sont en effet prononcées par des cours d'appel.

2. Un parcours d'obstacles

Au cours de son audition devant le groupe de travail sénatorial, le procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris a apporté un éclairage intéressant sur ces tendances, dont il a confirmé la réalité.

Il a indiqué que même si le TGI de Paris draine une bonne partie du contentieux relatif au harcèlement sexuel, peu d'affaires parviennent devant la juridiction et plus rares encore sont celles qui donnent lieu à des poursuites, voire à des condamnations.

Il a confirmé que le harcèlement sexuel était un contentieux difficile : les enquêtes qui procèdent soit d'un dépôt de plaintes, soit d'un signalement par l'inspection du travail sont longues. Elles ont pour but de rapporter des faits précis, détaillés et datés. La production de preuves est en effet particulièrement difficile dans ce type de contentieux qui, s'agissant de

harcèlement au travail, portent souvent sur des faits qui se déroulent dans le huis clos d'un bureau. Ainsi, même lorsque les faits sont signalés par l'inspection du travail, le dossier peut être classé pour manque de preuves, absence de témoignages concordants ou encore constatation d'un simple conflit de personnes. La longueur et la difficulté des procédures peuvent être décourageantes pour les victimes. Or, leur investissement jusqu'au bout de la procédure est essentiel pour obtenir une condamnation.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris soulignait, en outre, une évolution caractéristique : les dossiers de harcèlement sexuel restent peu nombreux au regard de ceux pour harcèlement moral dont le contentieux ne cesse d'augmenter. Cette évolution reflèterait-elle le fait que les victimes préfèrent taire les faits de harcèlement sexuel qu'elles considèrent comme infamants ou disqualifiants et s'en tenir au harcèlement moral ?

3. Un levier pour « déqualifier » certaines violences sexuelles

Au cours des auditions réalisées par le groupe de travail, plusieurs personnes, et notamment les associations de défense des droits des femmes, ont en outre indiqué que le délit de harcèlement sexuel avait tendance, en pratique, à permettre de déqualifier, dès qu'elles survenaient dans la sphère du travail, des atteintes sexuelles qui devraient relever d'autres incriminations plus graves.

Il n'est pas inutile de rappeler que lorsque des faits matériels identiques sont susceptibles d'être réprimés par l'application de deux ou plusieurs textes, le concours d'infraction qui en résulte doit être tranché dans le sens de l'application de la qualification plus haute¹.

Il semblerait toutefois qu'un grand nombre de décisions de fond s'affranchissent de la rigueur de ces principes pour décider de poursuivre sous la qualification de harcèlement sexuel des faits qui constituaient manifestement des cas d'agressions sexuelles puisque les juges relèvent dans toutes ces décisions l'existence de contacts sexuels. Le *Jurisclasseur*² relève une liste non exhaustive d'une dizaine de décisions qui illustrent cette impression générale. Il ajoute qu'« *une décision a même procédé à l'identique dans une situation qui s'apparentait à bien des égards à un viol puisque la cour mentionne que le prévenu avait finalement abusé de la victime* » (CA Paris, 11^e ch. Correct. B, 22 février 2002 : jurisdata n° 2002-180 796). Il cite une autre décision qui, pour justifier de retenir le harcèlement sexuel en lieu et place du délit d'agression sexuelle, explique au rebours de la règle usuelle « *que rien n'interdit de régler un conflit de qualification en faveur de*

¹ J. H. Robert, *Droit pénal général*, 5^e édition, PUF, coll. Thémis 2002, p. 278

² *Jurisclasseur, code pénal, App. Art. 222-22 à 222-33-1, fasc. Harcèlement sexuel*, Cyrille Duvert, maître de conférences à l'université Paris XIII-Villetaneuse

l'infraction la moins sévèrement punie » (CA Toulouse, 20 décembre 2001, jurisdata n° 2001-165 963).

Il est certes arrivé à la cour de Cassation de chercher à redresser cette pratique des tribunaux qui semble malheureusement trop répandue. Dans un arrêt du 10 novembre 2004, elle a cassé un arrêt de cour d'appel au titre qu'il n'avait pas caractérisé le harcèlement et qu'il n'avait pas « *recherché si les faits n'étaient pas susceptibles de revêtir la qualification d'atteintes sexuelles* ».

Il faut espérer que l'abrogation de l'article 222-33 du code pénal, qui aura par ailleurs, pour bien des victimes, des conséquences traumatisantes, contribuera à une prise de conscience positive dans les tribunaux, en attirant leur attention sur le fait que d'autres incriminations, plus graves, auraient pu être envisagées d'emblée.

Dans la dépêche qu'elle leur a adressé le 10 mai 2012, la direction des affaires criminelles et des grâces recommande aux juridictions confrontées à l'abrogation de l'article 222-33 du code pénal, « *d'examiner si les faits initialement qualifiés de harcèlement sexuel peuvent être poursuivis sous d'autres qualifications, telles que celles relatives aux violences volontaires, le cas échéant avec préméditation, voire au harcèlement moral si ces faits ont eu lieu dans le cadre de relations professionnelles. La qualification de tentative d'agression sexuelle pourra également, le cas échéant, être retenue* ».

Au cours de son audition devant le groupe de travail, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris a d'ailleurs reconnu que l'abrogation du délit de harcèlement sexuel avait permis aux magistrats de prendre conscience qu'étaient poursuivis sous la qualification de harcèlement sexuel des actes qui relevaient parfois de l'exhibition ou de l'agression sexuelle.

Cette prise de conscience spontanée mais ponctuelle n'est toutefois pas suffisante. **Aussi notre délégation recommande-t-elle à la garde des Sceaux, responsable de la politique pénale, de se montrer extrêmement vigilante pour que le nouveau délit de harcèlement sexuel ne soit plus utilisé à l'avenir pour sanctionner des agissements qui relèvent d'autres incriminations pénales plus graves.**

4. Le cahier des charges pour une nouvelle définition

Les difficultés rencontrées dans l'application du précédent délit de harcèlement sexuel doivent guider le législateur dans la rédaction de la définition qu'il doit aujourd'hui donner du harcèlement sexuel.

Celle-ci doit répondre au triple objectif d'assurer aux victimes la protection la plus étendue, de défendre la société contre ces comportements

dont le coût social ne peut plus être nié et, enfin, d'indiquer aux harceleurs potentiels les agissements qui ne sont pas admissibles.

En premier lieu, la définition du harcèlement sexuel doit donner une définition à la fois large et précise des faits susceptibles de constituer le délit. A ce titre, les ordres, menaces, contraintes et pressions graves mentionnés dans les définitions de 1992 et 1998 ne paraissent rendre compte que d'une partie des faits de harcèlement sexuel. Le souci de mieux prendre en compte la réalité globale du harcèlement sexuel, qui passe souvent par des comportements multiformes et plus diffus, invite à viser les « *propos, actes ou comportements à connotation sexuelle* » ayant un « *caractère intimidant, humiliant ou offensant* ».

Les auditions du groupe de travail ont ensuite montré que le but poursuivi par le harceleur n'était pas systématiquement l'obtention de « faveurs sexuelles » pour reprendre cette expression désuète et inadaptée. Cette intention de l'agresseur n'était en outre pas facile à démontrer et confrontait dans la pratique les victimes à de vraies difficultés probatoires.

Aussi conviendra-t-il de retenir une définition qui retienne comme éléments intentionnels alternativement l'obtention d'un acte sexuel (car cela correspond à une réalité malgré tout fréquente) ou l'atteinte à la dignité (car le but des harceleurs n'est très souvent que d'humilier et de rabaisser leurs victimes).

Une définition plus large et plus précise, susceptible en outre de soulever moins de difficultés probatoires, est de nature à faciliter le déroulement de procédures de harcèlement sexuel et à permettre à un plus grand nombre de dossiers d'aboutir.

C. UN NÉCESSAIRE EFFORT DE PRÉVENTION ET D'ACCOMPAGNEMENT

Une meilleure définition du délit de harcèlement sexuel devrait certes contribuer à améliorer le déroulement et l'issue des procédures pénales engagées devant les tribunaux. Mais même si l'on peut en attendre une amélioration de la réponse pénale, il est manifeste que la lutte contre le harcèlement sexuel ne peut se limiter à son volet répressif, quelle que soit par ailleurs l'importance de sa portée symbolique. Une politique active d'information, de prévention et d'accompagnement, paraît en ce domaine indispensable. Le troisième plan triennal de lutte contre les violences envers les femmes qui comporte un volet relatif à la lutte contre les violences au travail doit servir de levier pour conduire ces actions.

En ce domaine, bien des progrès restent à accomplir comme le montre l'enquête réalisée en Seine-Saint-Denis : celle-ci a mis en lumière que les victimes d'agressions et de harcèlement sexuel n'en parlaient que très peu au

sein de l'entreprise : un peu aux collègues et à la hiérarchie, à peine aux syndicats, le médecin traitant restant en ce domaine l'interlocuteur prioritaire.

1. La médecine du travail

La médecine du travail peut jouer un rôle plus actif dans la détection des situations de harcèlement sexuel et dans l'accompagnement de ses victimes.

Il paraît souhaitable, à cet égard, que la prévention des agissements de harcèlement sexuel et l'accompagnement de ses victimes figurent expressément parmi les missions assignées au médecin du travail. A ce titre, il conviendrait de compléter en ce sens l'article R.4623-1 du code du travail qui énumère les missions des médecins du travail.

Le médecin du travail est en outre habilité par l'article L.4624-1 du code du travail à proposer des mesures individuelles telles que des mutations ou des transformations de postes justifiées par des considérations de santé physique et mentale des travailleurs. Il conviendrait toutefois de veiller, dans les cas où ces dispositions trouveraient à s'appliquer dans des situations de harcèlement sexuel, que les mesures d'éloignement ne portent pas nécessairement sur la personne harcelée, qu'il peut certes être nécessaire, dans certaines circonstances, de soustraire à un environnement destructeur, mais bien aussi de l'auteur du harcèlement qu'il faut priver du sentiment d'impunité.

Pour leur permettre d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions, les médecins du travail devraient recevoir une formation qui les prépare à la fois à détecter les situations de harcèlement sexuel, à les signaler à l'employeur ou à la chaîne hiérarchique et, enfin, à assurer l'accompagnement des victimes.

Si elle est particulièrement indispensable dans le cadre de la médecine du travail, cette formation paraît indiquée également pour l'ensemble des médecins, dans la mesure où, comme l'a montré l'enquête réalisée en Seine-Saint-Denis, les médecins traitants sont les premiers interlocuteurs des femmes victimes de harcèlement sexuel. Cette formation devrait, d'une façon générale, être utile à l'ensemble des personnels de santé.

Aussi votre délégation recommande-t-elle que l'ensemble des professionnels de santé reçoivent une formation qui les aide à détecter les situations de harcèlement sexuel et à assurer l'accompagnement des victimes.

Les médecins du travail bénéficieraient, bien entendu, de cette formation générale et devraient, en outre, **être formés à les signaler à l'employeur ou à la chaîne hiérarchique.**

2. Les organisations syndicales

La délégation recommande aux organisations syndicales et aux délégués du personnel de s'impliquer pleinement dans la lutte contre le harcèlement sexuel, qui est susceptible de constituer une source importante de souffrance au travail, tout particulièrement pour les femmes et pour certaines identités et orientations sexuelles, comme l'ont rappelé devant le groupe de travail sénatorial les organisations représentant les lesbiennes, gay, bissexuels et transgenres.

Le code du travail reconnaît d'ailleurs aux organisations syndicales représentatives dans l'entreprise la possibilité d'exercer des actions en justice en faveur d'un salarié victime de harcèlement sexuel.

Cette possibilité, pour un syndicat, d'ester en justice n'est pas générale mais est prévue par la loi dans un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles on peut présumer qu'une situation de faiblesse du salarié risque de compromettre l'effectivité de son droit d'agir en justice pour le respect de ses droits.

Elle est prévue, en particulier, par l'article L.1154-2 du code du travail qui ouvre la possibilité aux organisations syndicales représentatives d'exercer des actions en justice en faveur d'un salarié, sous réserve de justifier d'un accord écrit de ce dernier, en matière de harcèlement et de harcèlement sexuel. Le salarié concerné peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat et y mettre fin à tout moment.

Les organisations syndicales ne sont pas nécessairement présentes dans les petites entreprises. C'est alors aux **délégués du personnel** qu'il doit revenir de se montrer vigilants.

3. Les associations de défense des droits des femmes

De par leur expérience, les associations de défense des droits des femmes sont à même d'apporter un soutien et une aide précieuse aux victimes de harcèlement sexuel. Elles sont les seules à pouvoir intervenir pour les faits de harcèlement sexuel qui se dérouleraient en dehors de la sphère professionnelle. Mais elles doivent aussi pouvoir intervenir pour les faits de harcèlement sexuel qui se produisent dans la sphère des relations du travail, en particulier dans l'univers des petites entreprises et des très petites entreprises, qui ne disposent pas de délégués syndicaux.

Lors de leur audition devant le groupe de travail, les représentants des organisations syndicales ont jugé souhaitable que les associations de défense des droits des femmes aient également la possibilité d'ester en justice dans des

affaires de harcèlement sexuel survenues dans le milieu professionnel et le monde de l'entreprise, considérant que rien ne justifierait un monopole syndical en ce domaine et que l'intérêt des victimes devait prévaloir.

Les associations ont déjà la **possibilité d'ester en justice dans les procès pénaux**, sur le fondement de deux dispositions du code de procédure pénale :

- l'article 2-2 autorise toute association déclarée depuis au moins cinq ans, dont l'objet statutaire comporte la lutte contre les violences sexuelles, à exercer les droits reconnus à la partie civile, notamment en ce qui concerne les agressions et autres atteintes sexuelles et, en particulier, le harcèlement sexuel défini à l'article 222-33 du code pénal, sous réserve d'avoir reçu l'accord de la victime ;

- l'article 2-6 autorise toute association déclarée depuis au moins cinq ans, se proposant par ses statuts 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 ; il précise toutefois qu'en ce qui concerne les infractions aux dispositions du dernier alinéa de l'article 123-1 du code du travail et à l'article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1989 portant droits et obligations des fonctionnaires, l'association n'est recevable que si elle a justifié avoir reçu l'accord écrit de l'intéressée.

Cette possibilité qui permet aux associations d'apporter aux victimes leur appui moral, leurs conseils et le fruit de leur expérience doit être confortée.

A ce titre, il serait souhaitable de procéder à un toilettage de l'article 2-6 du code de procédure pénale pour procéder, en premier lieu, à une actualisation des références du code du travail qui renvoient encore à la numérotation de l'ancien code. A cette occasion, il conviendra de s'assurer que sont bien prises en compte l'ensemble des dispositions présentées ou en cours d'adoption qui assimilent à une discrimination toute distinction opérée entre des personnes physiques en raison de leur acceptation ou de leur refus de subir des agissements de harcèlement sexuel, y compris si ces agissements n'ont pas été commis de façon répétée ;

A l'occasion de ce toilettage, il serait souhaitable de substituer à la notion de « mœurs » celle « d'orientation sexuelle », plus en rapport avec les conceptions actuelles.

Actuellement, seules les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise peuvent, en vertu de l'article L.1154-2 du code du travail, exercer en justice, dans les procès civils, les actions résultant, notamment, des articles L.1153-1 à L.1153-4 relatifs au harcèlement sexuel, sous réserve de justifier d'un accord écrit de l'intéressé.

Votre délégation considère qu'il serait souhaitable, puisque les organisations syndicales ne réclament pas le maintien d'un monopole en leur

faveur en ce domaine, que cette possibilité d'ester en justice soit également ouverte dans les mêmes conditions, aux associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins.

Elle recommande donc d'élargir aux contentieux civils relatifs au harcèlement sexuel la possibilité reconnue aux associations qui luttent contre les violences envers les femmes d'ester en justice aux côtés des victimes, avec leur consentement.

4. Les employeurs

L'employeur est, d'une façon générale, tenu de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs (article L.4121-1 du code du travail).

Il convient de sensibiliser les employeurs au fait que la prévention du harcèlement sexuel qui est susceptible d'altérer gravement les conditions de travail et la santé de ses victimes, relève à l'évidence de cette responsabilité. A ce titre, il est nécessaire de les inviter à mettre en place un cadre concret pour l'identification, la prévention et la gestion de problèmes posés par ces comportements : outre une sensibilisation des cadres, il faut inciter les entreprises à élaborer la procédure à suivre en cas d'incident et à prévoir des sanctions à l'égard des auteurs.

Actuellement, aux termes de l'article 222-33-1 du code pénal, les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement d'un certain nombre d'infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants et, en particulier, les agressions sexuelles visées aux articles 222-22 à 222-31 (viol, agressions sexuelles).

Une extension de cette responsabilité pénale aux agissements de harcèlement sexuel visés à l'article 222-33 pourrait, le cas échéant, contribuer à sensibiliser les employeurs à la nécessité de lutter contre le harcèlement sexuel.

5. La responsabilité de l'État et des collectivités territoriales

Contrairement aux employeurs privés, auxquels l'article L.1153-5 du code du travail fait obligation de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de prévenir les agissements de harcèlement sexuel, aucune disposition n'assigne une responsabilité comparable à l'État.

Votre délégation considère qu'en ce domaine comme dans d'autres l'État se doit d'être exemplaire et **demande qu'une disposition législative prévoie expressément l'obligation pour l'État de prendre les dispositions**

nécessaires à la prévention du harcèlement sexuel dans le secteur public placé sous sa responsabilité.

Cette même responsabilité devrait être imposée aux collectivités territoriales.

6. Les cadres de la fonction publique

Les personnels qui exercent ou ont vocation à exercer des responsabilités d'encadrement doivent se sentir investis d'une responsabilité particulière dans la prévention et la sanction du harcèlement sexuel.

Il est en effet clair qu'une personne qui se serait déjà livrée à des agissements de harcèlement sexuel sans se heurter à une réaction de son entourage immédiat et de sa hiérarchie aura tendance à récidiver, voire à s'ancrer dans ce type d'attitude.

Votre délégation recommande en conséquence que le personnel d'encadrement des différentes fonctions publiques – fonction publique d'État, fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale – reçoivent au cours de leur formation initiale et à l'occasion d'actions de formation continue, des modules d'enseignement qui leur permettent de détecter ces situations et d'y répondre de façon adaptée.

7. L'enseignement et l'Université

L'Université et les établissements d'enseignement supérieur appellent des mesures particulières dans la mesure où, à côté des personnels enseignants et des personnels administratifs, ils comportent aussi des étudiants et des doctorants, considérés comme des usagers du service public et qui, à ce titre, ne bénéficient pas de la protection statutaire assurée aux agents publics.

Lors de leur audition devant le groupe de travail, les représentantes du Collectif de lutte antisexiste contre le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur (CLASCHES) ont dénoncé la faiblesse des recours dont dispose cette population que sa jeunesse et sa vulnérabilité peut exposer particulièrement à des agissements de harcèlement sexuel.

Elles ont demandé que les sections disciplinaires des établissements publics à caractère scientifique et technique soient réformées de façon à ce que la saisine soit directe ou, au moins, ouverte au supérieur hiérarchique, chef de service, afin d'éviter tout filtrage des plaintes. Elles ont souhaité que les compositions de ces sections comprennent à la fois des enseignants et des usagers – des étudiants – de façon à éviter que les professeurs ne soient jugés que par leurs pairs ; que l'instruction et le jugement soient conduits par des

instances distinctes, de façon à garantir leur indépendance et leur équité et que les victimes puissent avoir accès au dossier au même titre que la personne mise en cause ; enfin, que les sanctions prononcées se situent à un niveau en rapport avec la gravité des faits et soient, en tout état de cause, supérieures à celles sanctionnant un simple vol ou une tricherie.

Votre délégation recommande que l'enquête générale sur les violences faites aux femmes en France, dont elle demande la réalisation, comporte un volet particulier sur la réalité des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur.

Votre délégation recommande une amélioration de la protection assurée en matière de harcèlement sexuel aux étudiant(e)s et doctorant(e)s, à travers une réforme de la saisine et de la composition des sections disciplinaires des établissements, ainsi que de leur procédure d'instruction. Elle souhaite que, lorsque des faits d'une gravité manifeste sont avérés, les sanctions puissent être assorties d'une interdiction temporaire ou définitive d'enseigner.

8. Le monde sportif et associatif

Le harcèlement sexuel est un phénomène également fréquent dans le monde associatif.

Une enquête française¹ portant sur une population de sportifs localisés dans la région Champagne a montré que près de 8 % des pratiquants sportifs disent avoir subi une agression d'ordre sexuel en milieu sportif : 10 % des filles et 4,3 % des garçons.

Ces agissements sont d'autant plus choquants qu'ils touchent souvent des enfants, des préadolescents et des adolescents, donc des victimes particulièrement vulnérables. Celles-ci ont d'autant plus de mal à briser le silence qui entoure ces actes qu'elles craignent de se faire marginaliser au sein de leur institution.

Le contexte sportif peut, en lui-même, être propice à certains de ces comportements : les vestiaires, la nudité, les déplacements de groupe, une pratique assez répandue du bizutage ainsi que l'entraînement des jeunes champions qui passe par l'établissement d'une relation plus ou moins fusionnelle avec leur entraîneur et peut donner lieu à certains dérapages, comme en avait témoigné une ancienne championne de tennis.

Ces dérives, en totale opposition avec ce que doivent être les valeurs du sport, sont particulièrement inacceptables.

¹ Jolly, A., Decamps, G. « Les agressions sexuelles en milieu sportif : une enquête exploratoire » *Science & motricité*, 2006

En 2008, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, avait lancé, en partenariat avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), un « Plan de lutte contre le harcèlement et les violences sexuelles dans le sport ».

Ces agissements ne sont toutefois pas limités au monde du sport, mais peuvent concerner l'ensemble du mouvement associatif. **Aussi votre délégation recommande-t-elle qu'un effort de sensibilisation au harcèlement sexuel soit dispensé dans l'ensemble du mouvement associatif par les ministères concernés.**

II. LE DÉLIT DE HARCÈLEMENT SEXUEL : SA DÉFINITION ET SA RÉPRESSION

La notion de harcèlement sexuel a été introduite en droit français par deux lois votées en 1992. Elle a fait l'objet de plusieurs modifications ultérieures tendant à son extension, dans le but d'apporter une protection plus large à ses victimes.

Toutefois, l'extension de son champ opérée par la loi du 17 janvier 2002 s'est traduite par la suppression de ses principaux éléments constitutifs. Elle a, de ce fait, fragilisé la notion, ouvrant la voie à la décision par laquelle le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a abrogé l'article 222-33 du code pénal relatif au harcèlement sexuel.

Conscientes de la nécessité de combler au plus vite ce vide juridique, pour ne pas laisser la victime sans protection et pour ne pas envoyer une image d'impunité aux harceleurs potentiels, la commission des Lois, la commission des Affaires sociales et la délégation aux droits des femmes ont constitué un groupe de travail de façon à réfléchir à une définition du harcèlement sexuel à la fois suffisamment large pour englober les différentes formes de harcèlement sexuel et suffisamment précise pour faciliter son application par les tribunaux conformément au principe de légalité des délits et des peines.

A. L'ÉVOLUTION DE LA DÉFINITION DU HARCÈLEMENT SEXUEL

1. Les lois du 22 juillet 1992 et du 2 novembre 1992 : l'introduction du harcèlement sexuel en droit français

La notion de harcèlement sexuel a été introduite pour la première fois en droit français par la **loi n° 92-684 du 22 juillet 1992** portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et des délits contre les personnes.

Le harcèlement sexuel y était défini, à l'article 222-33 du nouveau code pénal 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 de 100 000 F d'amende.

Ce volet pénal a été complété la même année par un **volet social** : la **loi n° 92-1179 du 2 novembre 1992** relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations au travail a introduit dans le **code du travail** et dans la **loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** portant droits et obligations des

fonctionnaires tout un ensemble de dispositions tendant à assurer la protection des salariés et des agents publics contre les agissements de harcèlement sexuel dont elle proposait une définition voisine de celle du code pénal sans être toutefois rigoureusement identique.

La loi du 2 novembre 1992 précisait ainsi, dans son article 1^{er}, qu'aucun salarié ne pouvait être sanctionné ou licencié pour avoir subi ou refusé de subir ces agissements, pour en avoir témoigné, ou pour les avoir relatés (article L.122-46 du code du travail). Les auteurs de ces agissements étaient en revanche passibles de sanctions disciplinaires (article L.122-47) et le chef d'entreprise avait la responsabilité de prévenir ce type d'actes (article L.122-48). L'article 6 de la loi précitée introduisait une définition et une protection comparables dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Au regard de ces deux lois, le harcèlement sexuel comportait donc, en 1992, trois éléments constitutifs :

- des éléments matériels (autrement dit, des actes fautifs) : ordres, menaces, contraintes, voire pressions de toute nature ;
- un abus d'autorité : pour être constitué, le harcèlement sexuel devait émaner d'une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;
- un élément intentionnel : l'obtention de faveurs de nature sexuelles.

Par la suite, la **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 a, dans son article 11, retouché à la marge la définition du harcèlement sexuel donnée par l'article 222-33 du code pénal pour la rapprocher de celle du code du travail.

A cette fin, elle a substitué aux mots « *en usant d'ordres, de menaces ou de contraintes* », les mots « *en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions graves* ».

2. La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : une meilleure protection contre les discriminations

La loi du 9 mai 2001 n'a pas modifié la définition du harcèlement sexuel mais s'est proposé, en complétant le code du travail, d'améliorer la protection contre toutes les discriminations dont pourraient faire l'objet les personnes qui auraient subi, refusé de subir ou auraient porté témoignage de ces agissements.

Cette protection, initialement apportée aux seuls salariés, fut alors étendue aux candidats à un recrutement, à un stage ou à une période de formation en entreprise.

L'article L.122-46 du code du travail qui interdisait déjà de licencier ou de sanctionner un salarié victime ou témoin de ces agissements prohiba dorénavant, en outre, « *toute mesure discriminatoire, directe ou indirecte* », à leur encontre, « *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* ».

3. La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale : une extension mal mesurée

L'économie de ce dispositif a, en revanche, été profondément remaniée par la **loi du 17 janvier 2002**, dite « *loi de modernisation sociale* ».

C'est cette loi qui a introduit en droit français, sur une initiative parlementaire du groupe communiste, **l'interdiction en droit français du « harcèlement moral »**.

La première définition proposée pour le harcèlement moral s'était inspirée de la définition en vigueur du harcèlement sexuel et comportait une référence à l'abus d'autorité. Cette composante initiale a été supprimée lors des étapes ultérieures de la discussion parlementaire, car on a considéré que des actions de harcèlement moral pouvaient également intervenir en dehors de toute subordination hiérarchique.

Par contrecoup, la loi de modernisation sociale a également élargi la définition du harcèlement sexuel en procédant à la suppression de deux de ses trois composantes :

- l'abus d'autorité : dorénavant le harcèlement sexuel pouvait être constitué en dehors de toute relation hiérarchique ;
- l'énumération des actes fautifs (ordres, pressions, menaces, contraintes, pressions graves).

Cet élargissement s'est opéré en deux temps :

- l'Assemblée nationale, lors de la discussion du texte en deuxième lecture, a adopté un amendement du Gouvernement supprimant la référence à l'abus d'autorité et aux actes fautifs dans le seul **code du travail** ;

- à l'initiative de sa commission des affaires sociales, le Sénat a, par souci de cohérence et avec l'avis favorable du Gouvernement, également supprimé ces deux séries de références dans la **loi du 13 juillet 1983** portant droits et obligations des fonctionnaires et dans **l'article 222-33 du code pénal**.

A l'issue de l'adoption de la loi, l'article 222-33 se trouvait ainsi rédigé : « *Le fait de harceler autrui dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

Autrement dit, le **harcèlement sexuel n'était plus défini que par sa finalité** : l'obtention de « *faveurs de nature sexuelle* ».

Dictée par le souci d'élargir les contours de la notion de harcèlement sexuel et d'apporter une protection plus étendue aux victimes, cette réforme a entraîné, dans les faits, un **doublement du nombre de condamnations prononcées chaque année**. Celui-ci, qui s'établissait entre 30 et 40 par an de 1994 à 2003, a progressé pour osciller entre 70 et 85 condamnations à partir de 2005.

Mais cette extension mal mesurée de la définition du harcèlement sexuel, qui avait fait l'objet, d'emblée, de fortes critiques de la part de la doctrine¹ a fragilisé cette notion juridique, ouvrant la voie à son abrogation, dix ans plus tard, par le Conseil constitutionnel.

B. L'ABROGATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU DÉLIT DE HARCELEMENT SEXUEL

Saisi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a, dans une décision rendue le 4 mai 2012, jugé l'article 222-33 du code pénal relatif au harcèlement sexuel contraire à la Constitution entraînant son abrogation immédiate, avec des conséquences douloureuses pour les victimes – des femmes essentiellement – qui avaient eu le courage de dénoncer ces agissements devant la justice.

1. La décision 2012-240 QPC du 4 mai 2012

Dans sa décision n° 2012-240 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que « *l'article 222-33 du code pénal permet que le délit de harcèlement sexuel soit poursuivable 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 déclarés contraires à la Constitution* ».

Le sens de cette décision, d'une extrême concision, peut être éclairé par les plaidoiries tenues à l'audience et par le commentaire de la décision publié sur le site du Conseil constitutionnel.

¹ Ph. Conte, « Une nouvelle fleur de linguistique : le crime en boutons. A propos de la nouvelle définition du harcèlement sexuel » : *JCP G* 2002, act. 320

D. Roets, « L'inquiétante métamorphose du délit de harcèlement sexuel », *D2002*, p. 2059
Cyrille Duvert : fascicule « Harcèlement sexuel », *JCP* 02, 2004

- **L'audience du 17 avril 2012**

Lors de l'audience tenue devant le Conseil constitutionnel le 17 avril 2012, le **représentant du Gouvernement**, qui défendait la disposition devant le juge constitutionnel, a estimé que l'énumération des moyens du harcèlement figurant dans la rédaction antérieure à 2002 (« ordres », « menaces », « contraintes », « pressions graves ») était liée au caractère plus restreint de l'ancien délit de harcèlement sexuel qui ne pouvait être commis que dans le cadre d'un abus d'autorité. Il a considéré qu'en s'abstenant, dans la nouvelle rédaction, d'énoncer les moyens du harcèlement, le législateur a voulu réprimer *« l'ensemble des comportements ayant pour objet, par leur caractère ou leur gravité, de soumettre une personne à des pressions en vue de faire céder sa volonté pour obtenir des faveurs de nature sexuelle dans des conditions qui ne respectent pas son libre consentement »*, et que *« eu égard au caractère diffus et varié que sont susceptibles de présenter de tels comportements »*, la définition retenue par le législateur était suffisamment claire et précise.

L'avocate de la personne poursuivie a rappelé que la rédaction de l'article 222-33 avait fait l'objet de fortes critiques doctrinales pour son imprécision. Elle a considéré que la définition alors en vigueur, qui ne désignait le harcèlement sexuel que par sa finalité (l'obtention de faveurs sexuelles) sans donner de précisions sur les actes incriminés, n'était pas de nature à permettre au juge de tracer **la frontière entre la « drague admissible » et le « harcèlement sexuel »** proprement dit. A ce titre, elle a estimé que ce texte ouvrait la voie à un risque d'arbitraire et pouvait autoriser tous les débordements. De ce fait, il ne répondait pas aux exigences de précision qui s'imposent au législateur dans la définition des délits et des peines.

L'AVFT, qui défend les femmes victimes de violences au travail, a déclaré, lors de l'audience, partager ces critiques du point de vue juridique, tout en estimant que ce n'était pas les **droits de la défense mais les droits des victimes qui étaient lésés par l'imprécision de la loi**, en raison des difficultés auxquelles peuvent être confrontées les victimes pour rapporter la **preuve de l'intention** de l'auteur d'obtenir des faveurs de nature sexuelle.

- **Les commentaires du Conseil constitutionnel**

Le commentaire de la décision publié sur le site du Conseil constitutionnel comporte les précisions suivantes qui sont susceptibles d'orienter le législateur : *« La définition du harcèlement sexuel n'est pas subordonnée à l'insertion de précisions relatives à la fois à la nature, aux modalités, aux circonstances des agissements réprimés. Mais, à tout le moins, une de ces précisions serait nécessaire pour que la définition de ce délit satisfasse à l'exigence de précision de la loi pénale. Le Conseil constitutionnel n'a ainsi pas imposé un retour à la définition du harcèlement sexuel résultant de la loi du 29 juillet 1992 »*.

2. La portée de la décision du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 222-33 du code pénal contraire à la Constitution précisant, dans son septième considérant, que son abrogation prenait effet à compter de la publication de la décision et qu'elle était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

L'abrogation de l'article 222-33 du code pénal n'emporte cependant pas par elle-même l'abrogation des autres dispositions relatives à l'interdiction du harcèlement sexuel en droit français et, en particulier, celles de l'article L.1153-1 du code du travail qui, couplées avec l'article L.1155-2 du même code, sont assorties de sanctions pénales.

Dans une dépêche adressée le 10 mai 2012 aux juridictions, la directrice des affaires criminelles et des grâces a analysé les conséquences de cette décision.

a) L'article 222-33 du code pénal

L'abrogation de l'article 222-33 du code pénal qui a pris effet le jour de la décision du Conseil constitutionnel, le 5 mai 2012, est applicable à toutes les procédures engagées sur son fondement et non définitivement jugées à cette date.

La Chancellerie recommande aux parquets lorsque les affaires en sont au stade des poursuites, avant saisine de la juridiction répressive, d'examiner si les faits initialement qualifiés de harcèlement sexuel peuvent être poursuivis sous d'autres qualifications (violences volontaires, harcèlement moral si les faits ont eu lieu dans un cadre professionnel, voire le cas échéant, agressions sexuelles).

En revanche, lorsque la juridiction correctionnelle est déjà saisie et que les poursuites sont diligentées sur le fondement de l'article 222-33 du code pénal, la Chancellerie recommande aux parquets de requérir la nullité de la qualification juridique retenue, la poursuite étant désormais dépourvue de base légale.

Toutefois, comme l'a rappelé le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, au cours de son audition devant le groupe de travail, *« même si les faits sont poursuivis sous la seule qualification de harcèlement sexuel, le juge pénal, saisi in rem, n'est jamais lié par la qualification retenue par le ministère public. Il a seulement l'obligation de respecter le principe du contradictoire : toutes les parties doivent être en mesure de livrer leurs observations sur la nouvelle qualification. Des faits de harcèlement sexuel peuvent ainsi être requalifiés en tant que violences volontaires, notamment psychologiques »*.

Dans sa dépêche du 10 mai 2012, la directrice des affaires criminelles et des grâces rappelle les procédures à suivre dès lors qu'une requalification des faits est envisageable, suivant que le prévenu est ou non présent.

Quant aux décisions rendues et ayant acquis un caractère définitif à la date de l'abrogation, elles ne sont pas remises en cause tant en ce qui concerne leur exécution que leur inscription au casier judiciaire.

b) Les autres dispositions relatives au harcèlement sexuel

Les autres dispositions législatives relatives au harcèlement sexuel qui figurent dans le code du travail, dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et dans la 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 demeurent en vigueur.

La décision du Conseil constitutionnel n'a **aucune incidence sur la portée non pénale de ces dispositions** : le principe de la prohibition du harcèlement sexuel, l'interdiction de licencier ou de sanctionner un salarié pour avoir subi, refusé de subir ces agissements, ou d'en avoir témoigné, les sanctions disciplinaires, la responsabilité de l'employeur..., tout cela demeure en vigueur.

La Chancellerie recommande en revanche aux parquets une **approche prudente sur les sanctions pénales existant dans le code du travail**. Certes, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur l'article L.1153-1 dudit code qui dispose 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* » – soit une formulation très proche de celle de l'ancien article 222-33 du code pénal – et qui est combiné à l'article L.1155-2 du même code qui dispose que « *les faits de harcèlement moral et sexuel, définis aux articles L.1152-1 et L.1153-1, sont punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €* ».

Cette infraction demeure donc formellement en vigueur. Mais dans la mesure où sa rédaction n'est pas plus précise que celle de l'article du code pénal abrogé, la Chancellerie recommande aux parquets, dans un souci de sécurité juridique, de privilégier les poursuites sous une autre qualification que celle de harcèlement sexuel.

C. L'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE DÉFINITION À LA FOIS LARGE ET PRÉCISE

L'abrogation par le Conseil constitutionnel de l'article 222-33 du code pénal relatif au délit de harcèlement sexuel a créé un vide juridique qu'il est nécessaire de combler au plus vite pour ne pas laisser les victimes sans recours devant le juge pénal et pour ne pas envoyer un message d'impunité aux harceleurs potentiels.

Aussi le Sénat a-t-il réagi très rapidement.

Sept propositions de loi émanant de diverses sensibilités politiques ont été déposées dans le mois qui a suivi cette abrogation, témoignant d'un sentiment très largement partagé de la nécessité de ne pas laisser perdurer cette situation.

En outre, les trois instances les plus directement concernées par le rétablissement de ce délit – la commission des Lois, celle des Affaires sociales et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – ont, à l'initiative de leurs présidents respectifs, Jean-Pierre Sueur, Annie David et Brigitte Gonthier-Maurin, constitué un groupe de travail dont ils ont alternativement dirigé les réunions.

Ce groupe de travail, constitué d'une vingtaine de membres, a été composé avec le souci d'assurer à la fois une représentation équilibrée des différents groupes politiques du Sénat, ainsi que des deux commissions et de la délégation concernées. En outre, afin de favoriser un échange de vues le plus large possible, l'ensemble des membres de ces trois instances ont été invités à prendre part à ses travaux.

Entre le 29 mai 2012 et le 7 juin 2012, le groupe de travail a auditionné une cinquantaine de personnes impliquées du fait de leurs fonctions, de leur profession ou de leur engagement dans la lutte contre le harcèlement sexuel : associations de défense des droits des femmes apportant leur aide aux victimes, syndicats du secteur privé et de la fonction publique, représentants du patronat, représentants des magistrats, représentants de la profession d'avocat, responsables des principales administrations concernées. Le groupe a également entendu le Défenseur des droits et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris.

Ces auditions ont permis au groupe de travail, au cours des deux réunions qu'il a tenues les 7 et 12 juin 2012, de définir un certain nombre de points d'accord et d'identifier quelques difficultés.

1. Un rappel des deux définitions de référence

Les sept propositions de loi et le projet déposé par le Gouvernement s'inspirent, dans des proportions variables, des deux définitions du harcèlement sexuel données respectivement par une série de directives européennes et par l'article 222-33 du code pénal français, dans sa rédaction antérieure à la réforme de 2002.

• La définition du code pénal en 1998

Dans sa rédaction issue de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998, l'article 222-33 du code pénal était ainsi rédigé : « *Le fait de harceler autrui*

en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions graves dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende ».

- **La définition communautaire**

La directive 2002/73/CE, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et les conditions de travail, a posé pour la première fois les définitions communautaires du « harcèlement » et du « harcèlement sexuel », définitions qui ont ensuite été reprises dans des textes ultérieurs et, en particulier, les directives 2004/113/CE et 2006/54/CE.

Le **harcèlement** y est défini comme *« 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 ».*

Le **harcèlement sexuel** est décrit comme *« 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 ».*

Les directives précisent en outre que le harcèlement et le harcèlement sexuel « sont considérés comme une discrimination fondée sur le sexe » et sont dès lors interdits. Elles ajoutent que *« le rejet de tels comportements par la personne concernée ou sa soumission à ceux-ci ne peuvent être utilisés pour fonder une décision affectant cette personne ».*

Cette définition a fait l'objet d'une transposition par la loi n° 2008-496 du 17 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dont il faut rappeler toutefois qu'elle n'avait aucune portée pénale.

Article 1^{er}.- « [...] la discrimination inclut :

1° [...] 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 hostile, dégradant, humiliant ou offensant. »

2. Les éléments d'une définition du harcèlement sexuel

Le groupe de travail a considéré qu'il était nécessaire de donner du délit de harcèlement sexuel une définition à la fois suffisamment large pour couvrir les différentes situations qui se rencontrent dans la réalité, et suffisamment précise pour répondre aux exigences du principe de légalité des délits et des peines, et fournir au juge pénal une base légale claire. Une définition trop large, mais imprécise, ne permettrait pas au juge de caractériser les faits et gonflerait le nombre de classements sans suite, au détriment de l'intérêt des victimes.

La nouvelle définition du harcèlement sexuel devra comporter, de façon très classique :

- des éléments matériels : les actes susceptibles de constituer l'infraction ;
- un élément intentionnel : le but fautif poursuivi par l'auteur de l'infraction ;
- d'éventuelles circonstances aggravantes ;
- une peine.

a) Les éléments matériels de la définition

- **La question de l'acte d'une particulière gravité**

Un large consensus s'est dégagé pour considérer que la notion de « harcèlement » renvoie, dans le sens courant, à des agissements répétés et qu'adopter une solution de sens contraire dans la définition juridique du harcèlement sexuel donnée dans le code pénal et les autres textes juridiques risquerait d'être une source de confusion.

Les propositions de loi n° 556 (2011-2012) et n° 579 (2011-2012), respectivement déposées par Mmes Muguette Dini et Esther Benbassa, insistent d'ailleurs sur cette idée de répétition ou de réitération.

Pour autant, il est très largement considéré qu'on ne peut laisser impuni un acte unique d'une particulière gravité, comme par exemple un chantage à l'embauche, à l'obtention d'un stage ou d'un logement, car celui-ci peut avoir de graves conséquences pour la victime.

La proposition de loi n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin avait envisagé, dans un esprit de synthèse, que le délit de harcèlement sexuel soit constitué d'un comportement répété ou revêtant un caractère manifeste de gravité.

Le projet de loi gouvernemental envisage deux niveaux de répression :

- celui du harcèlement sexuel « simple », reposant sur la répétition des gestes, des propos ou d'actes à connotation sexuelle ;

- celui du harcèlement sexuel « aggravé » en quelque sorte, lorsque ces actes s'accompagnent d'ordres, de menaces, de contraintes, de pressions graves dans le but d'obtenir une relation sexuelle ; dans cette forme aggravée, le délit peut être constitué « *même en l'absence de répétition* ».

Le groupe de travail s'est également orienté vers une solution de synthèse. Il a souhaité que ces deux situations soient envisagées dans le nouvel article 222-33 du code pénal :

- dans un premier volet, celui-ci définirait le harcèlement sexuel constitué d'actes répétés ;

- dans un second volet, il traiterait de l'acte unique d'une particulière gravité en se référant, le cas échéant, à d'autres incriminations du code pénal relatives au chantage, à la corruption ou à la discrimination.

Votre délégation s'associe pleinement à cette analyse du groupe de travail à laquelle elle a contribué. **Elle recommande que la définition du délit de harcèlement sexuel fasse référence, en les distinguant clairement, aux situations où le harcèlement sexuel, délit d'habitude, renvoie à des actes répétés, et aux situations où un seul acte grave, assimilable à une forme de chantage sexuel, suffit à le constituer.**

- **Ordres, menaces, contraintes et pressions graves**

Dans sa définition donnée jusqu'en 1988 par le code pénal, le harcèlement sexuel était constitué d'ordres, de menaces, de contraintes ou de pressions graves.

Ces termes avaient le mérite de fournir aux tribunaux des éléments matériels clairs, permettant de caractériser le harcèlement sexuel.

La proposition de loi n° 539 (2011-2012) de M. Roland Courteau s'en est inspirée en supprimant les termes qui renvoyaient à l'ancienne exigence d'un abus d'autorité (« ordres ») et en lui substituant le terme « d'intimidation ».

Mais plusieurs personnes, au cours des auditions, ont craint que ces termes n'aboutissent à une définition trop restrictive qui laisserait de côté des comportements plus diffus relevant d'un harcèlement sexuel « d'ambiance », mieux pris en compte par la définition européenne.

Aussi le groupe de travail a-t-il envisagé que des éléments matériels du type « menaces, intimidations, contraintes » soient retenus dans la définition de la forme aggravée du harcèlement sexuel, susceptible d'être constitué le cas échéant, par un acte unique.

Le projet de loi gouvernemental va également dans ce sens et prévoit que dans le harcèlement sexuel « *aggravé* », les actes s'accompagnent

« d'ordres, de menaces, de contraintes ou de toutes formes de pressions graves ».

Votre délégation propose que le second volet du harcèlement sexuel retienne comme éléments constitutifs de l'infraction les « *menaces, intimidations, contraintes* ».

- **Éléments matériels d'inspiration communautaire**

Au cours des auditions et des échanges de vues du groupe de travail, un consensus assez large s'est dégagé pour considérer que la définition communautaire ne pouvait être reprise purement et simplement dans la formulation d'une incrimination pénale, mais que certains de ses éléments pouvaient être repris, à l'image de ce que font, suivant des modalités variables, plusieurs propositions de loi sénatoriales, ainsi que le projet de loi du Gouvernement.

Ainsi, la formule *« la situation dans laquelle un comportement non désiré à connotation sexuelle, s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement »* inspire pour partie :

- la proposition de loi n° 536 (2011-2012) de M. Philippe Kaltenbach (*« tout propos, acte ou comportement non désiré, verbal ou non verbal, à connotation sexuelle »*) ;

- la proposition de loi n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin (*« tout comportement à connotation sexuelle [...] s'exprimant verbalement ou non »*) ;

- la proposition de loi n° 565 (2011-2012) de Mme Chantal Jouanno (*« tout propos, acte ou comportement non désiré, verbal ou non verbal, à connotation sexuelle »*) ;

- la proposition de loi n° 579 (2011-2012) de Mme Esther Benbassa (*« des gestes ou des mots à caractère sexuel »*).

Le projet de loi gouvernemental évoque, pour sa part, les *« gestes, propos ou tous actes à connotation sexuelle »*.

Ces divers éléments ont alimenté une discussion.

La mention de la formule *« à connotation sexuelle »* a paru d'autant plus indispensable pour caractériser les faits de harcèlement sexuel que l'obtention de « faveurs » ou plutôt « d'actes sexuels » ne doit plus constituer l'unique élément intentionnel du délit. Les représentants des magistrats et ceux du ministère de la justice ont estimé que cette expression nouvelle ne devrait pas pour autant poser de difficultés aux juges chargés de l'appliquer.

En revanche, la précision *« physiquement, verbalement ou non »* ou sa déclinaison *« verbal ou non verbal »* ont été fréquemment critiquées, y compris par certains représentants des magistrats ou des associations, au cours des auditions. Le groupe de travail ne les a pas jugées indispensables,

considérant que la formule « *propos, actes ou comportements* » permettait de bien couvrir le champ des faits incriminés.

L'expression « *non désiré* » a soulevé plusieurs critiques. Lors de leur audition, plusieurs personnes, et notamment les représentants de la Coordination française pour le lobby européen des femmes (CLEF) ont exprimé la gêne que leur inspirait cette expression face à la réalité du harcèlement sexuel qui leur paraît relever davantage du phénomène d'emprise que de la présence ou de l'absence de désir.

Plus techniquement, les juristes ont estimé qu'il était préférable d'axer une définition pénale sur le comportement (fautif) de l'auteur des actes, plutôt que sur le ressenti intime et subjectif de la victime. Aussi recommandaient-ils plutôt l'expression de comportements « *imposés* ». C'est l'expression que retiennent les propositions de loi n° 556 (2011-2012) et n° 579 (2011-2012), respectivement de Mme Muguet Dini et de Mme Esther Benbassa.

La notion de comportements « *imposés* » avait cependant soulevé des objections de la part de l'Association européenne de lutte contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT). Pour Mme Marilyn Baldeck, déléguée générale, apporter la preuve qu'un comportement est « *imposé* » pouvait s'avérer difficile dans un monde du travail où la contrainte peut résulter de la simple subordination hiérarchique.

Le groupe de travail s'est interrogé sur la meilleure façon de transcrire dans la loi l'absence de consentement de la victime. Il a d'emblée écarté l'expression « *non désirés* » dont le caractère trop subjectif lui a paru de nature à soulever des difficultés devant les tribunaux, sans se prononcer sur les expressions alternatives « *imposés* », « *subis* » ou « *non consentis* ».

b) Les éléments intentionnels

La définition du délit de harcèlement sexuel doit comporter en outre un élément intentionnel puisque, comme le rappelle l'article 121-3 du code pénal, « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ».

- **L'obtention de « *faveurs de nature sexuelle* » ou « *d'actes sexuels* »**

Dans les définitions successives du harcèlement sexuel données en 1992, 1998 et 2002, celui-ci était défini par un élément intentionnel : « *l'obtention de faveurs de nature sexuelle* ».

Les propositions de loi n° 539 (2011-2012) et n° 540 (2011-2012), respectivement de M. Roland Courteau et de M. Alain Anziani, reprennent cet élément intentionnel, la proposition de loi n° 556 (2011-2012) de Mme Muguet Dini lui préférant l'expression « *d'actes de nature sexuelle* »,

le projet de loi gouvernemental parlant plutôt « *d'obtenir une relation sexuelle* ».

Cet élément intentionnel a suscité de nombreux débats, tant lors des auditions que des échanges de vues au sein du groupe de travail.

La notion de « *faveurs sexuelles* » a fait l'objet de critiques convergentes et unanimes du fait de son caractère désuet et inadapté dans la mesure où elle renvoie à un vocabulaire galant, suranné, qui n'a rien à voir avec les phénomènes d'emprise dont relève le harcèlement sexuel. Les expressions d'« *actes sexuels* » ou de « *relations sexuelles* » permettent de remédier à cette critique.

Mais cet élément intentionnel a soulevé d'autres objections.

Celles-ci tiennent en premier lieu aux difficultés probatoires qu'il soulève. Les associations de défense des droits des femmes ont ainsi indiqué que, même lorsque les faits matériels étaient établis, il restait très difficile d'apporter la preuve que l'auteur des comportements fautifs cherchait effectivement à obtenir des « *faveurs sexuelles* ». Aussi cet élément intentionnel ouvrait-il à la défense une voie trop facile pour obtenir la relaxe.

En second lieu, cet élément intentionnel débouche sur une définition trop restrictive du harcèlement sexuel : bien souvent, l'auteur des faits ne cherche pas à obtenir un acte sexuel, mais plutôt à humilier, à rabaisser, à intimider la victime.

Les représentants des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenre ont expliqué que c'est essentiellement à ce second type de harcèlement sexuel qu'ils sont régulièrement confrontés.

Le groupe de travail a donc considéré qu'il convenait de retenir une définition plus large de l'élément intentionnel. Cependant, comme le « *chantage sexuel* » reste malgré tout une composante réelle et particulièrement odieuse du harcèlement sexuel, le groupe a estimé que l'on affaiblissait le texte en ôtant toute référence à l'intention d'obtenir une relation sexuelle, quand bien même la preuve serait difficile à apporter. Aussi a-t-il souhaité conserver à **titre alternatif** cet élément intentionnel, que l'auteur des actes ait eu pour but d'obtenir un « *acte sexuel* » à son profit ou à celui d'un tiers.

- **Les éléments intentionnels de la définition européenne**

La définition contenue dans la directive européenne renvoie à des comportements « *ayant 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* ».

- **« pour objet ou pour effet »**

L'expression « *pour objet* » renvoie à l'intention de l'auteur du harcèlement, ce qui est conforme aux principes fondamentaux du droit pénal. Mais cela n'est pas nécessairement le cas, d'après plusieurs personnes auditionnées, pour l'expression « *pour effet* » qui renvoie aux conséquences pour la victime et, d'une certaine façon, à sa subjectivité.

Certes, l'expression figure dans la définition du harcèlement moral donnée par l'article 222-33-2 du code pénal, définition qui a été examinée et validée par le Conseil constitutionnel (décision du 12 janvier 2002) ainsi que dans celle du harcèlement sur un conjoint, donnée par l'article 222-33-2-1 du même code.

Le groupe de travail a préféré lui substituer les termes plus objectifs « *qui porte atteinte* ».

- **L'atteinte à la dignité d'une personne**

C'est l'élément intentionnel que privilégie le plus grand nombre de propositions de loi sénatoriales et, notamment, les propositions de loi n° 536 (2011-2012) de M. Philippe Kaltenbach, n°540 (2011-2012) de M. Alain Anziani, n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, n° 565 (2011-2012) de Mme Chantal Jouanno, n° 579 (2011-2012) de Mme Esther Benbassa. Il est également repris dans le projet de loi déposé par le Gouvernement.

Les auditions conduites par le groupe de travail ont mis en évidence que le harcèlement sexuel était souvent commis par son auteur, non pas dans le but d'obtenir une relation sexuelle, mais simplement pour humilier la victime. Les homosexuels et les transsexuels seraient particulièrement exposés à ce type de comportement.

Aussi la délégation considère-t-elle, avec le groupe de travail, que l'atteinte à la dignité doit constituer l'élément intentionnel principal du harcèlement sexuel, au même titre que la recherche d'une relation sexuelle.

- **L'atteinte aux droits**

Certaines propositions de loi ont complété l'atteinte à la dignité par « *l'atteinte aux droits* ».

Pour l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail, l'atteinte à la dignité risque de demeurer trop abstraite, dans l'attente d'une confirmation jurisprudentielle ; aussi lui paraît-il nécessaire d'y ajouter l'atteinte aux droits, dont l'existence lui paraîtrait plus facile à démontrer quand un emploi, un logement, une formation sont refusés.

Certes, la notion d'atteinte aux droits figure dans la définition du harcèlement moral, mais lors de son adoption dans la loi du 17 janvier 2002, celle-ci a fait l'objet d'une réserve interprétative du Conseil constitutionnel dans sa décision 2001-455 du 12 janvier 2002.

Celui-ci a considéré que si la définition du harcèlement moral n'avait pas précisé les droits auxquels il était porté atteinte, elle devait être regardée comme « *ayant visé les droits de la personne au travail* ».

Mais, contrairement au harcèlement moral, qui s'inscrit par définition dans le cadre des relations au travail, le harcèlement sexuel dans l'acception large qu'il est envisagé de lui donner, ne se limitera pas nécessairement à la sphère professionnelle.

Le groupe de travail s'est ainsi demandé si l'exigence de clarté de la loi et le principe de légalité des délits et des peines ne devrait pas, alors, imposer au législateur la tâche délicate de préciser les droits auxquels il pourrait être porté atteinte.

- **Création d'un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant**

Cette formulation est reprise pour partie dans les propositions de loi n° 536 (2011-2012) de M. Philippe Kaltenbach, n° 540 (2011-2012) de M. Alain Anziani, n° 556 (2011-2012) de Mme Muguet Dini, n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, n° 565 (2011-2012) de Mme Chantal Jouanno et n° 579 (2011-2012) de Mme Esther Benbassa, ainsi que dans le projet de loi déposé par le Gouvernement.

L'intérêt d'intégrer cette formule dans la définition du harcèlement sexuel a fait l'objet de nombreux débats.

La représentante de la CLEF a rappelé que la référence à un environnement intimidant avait été introduite dans la définition communautaire à la demande du groupe de femmes des syndicats représentés au sein de l'Union européenne pour que l'entourage de la victime soit également pris en compte.

Les représentants des avocats ont en revanche jugé risquée l'introduction de la notion d'« environnement » dans une disposition pénale, craignant que le flou de la notion et la difficulté d'obtenir des témoignages univoques attestant de la dégradation du climat ne risquent de s'avérer contreproductifs et d'aboutir à des relaxes.

c) Circonstances aggravantes

L'ancien article 222-33 du code pénal ne prévoyait pas de circonstances aggravantes pour le délit de harcèlement sexuel.

Les propositions de loi n° 536 (2011-2012) de M. Philippe Kaltenbach, n° 539 (2011-2012) de M. Roland Courteau, n° 556 (2011-2012) de Mme Muguet Dini, n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, et n° 565 (2011-2012) de Mme Chantal Jouanno ont prévu des circonstances aggravantes ayant pour effet de relever les peines de 1 à 3 ans d'emprisonnement et de 15 000 à 45 000 euros d'amende.

La proposition de loi n° 579 (2011-2012) de Mme Esther Benbassa, et le projet de loi du Gouvernement prévoient un double dispositif de relèvement des peines qui les porte respectivement à 2 ans et 3 ans d'emprisonnement et à 30 000 et 45 000 euros d'amende.

Un large consensus s'est dégagé pour considérer que l'abus d'autorité, qui était jusqu'en 2002 l'un des éléments constitutifs de l'infraction devait dorénavant être considéré comme une circonstance aggravante.

Le groupe de travail a également retenu d'autres circonstances aggravantes : le fait que la victime soit mineure, sa vulnérabilité, le fait que le délit soit commis à plusieurs.

En revanche, il n'a pas retenu comme circonstance aggravante le fait que l'infraction soit commise sous la menace d'une arme ou d'un animal, considérant que les faits devaient alors relever d'une incrimination plus lourde : violences, atteintes ou agressions sexuelles.

La délégation recommande à son tour de retenir comme des circonstances aggravantes du délit de harcèlement sexuel l'abus d'autorité, la minorité de la victime ou son état de vulnérabilité physique, psychique, sociale ou économique et le fait que celui-ci soit commis à plusieurs personnes.

3. Un effort de coordination

Des divergences plus ou moins importantes ont longtemps subsisté entre les définitions du harcèlement sexuel respectivement données par le code pénal, le code du travail et l'article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Dans un souci de clarté et d'intelligibilité de la loi, votre délégation juge indispensable, à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle définition du délit de harcèlement sexuel, de procéder à un alignement des définitions figurant dans les différents codes et textes de référence et, en particulier, dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des

fonctionnaires. Cette coordination doit être effectuée par un renvoi à la définition donnée dans le code pénal.

L'ensemble des propositions de loi sénatoriales s'est attaché, suivant des modalités diverses, à cet effort de coordination mais le projet de loi gouvernemental, qui propose des modifications nécessaires dans le code pénal et le code du travail applicables à Mayotte, n'envisage aucune actualisation de la loi du 13 juillet 1983, faute d'avoir pu procéder aux consultations préalables nécessaires. Il va de soi, pour votre délégation, que l'administration et la sphère publique ne peuvent être laissées de côté dans cette réforme.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

Recommandation n° 1.-

La délégation recommande de réaliser une nouvelle enquête sur les violences faites aux femmes en France, permettant d'actualiser et d'approfondir les résultats de la précédente enquête de 2000, et comportant un volet particulier sur le harcèlement sexuel de façon à guider les actions de prévention et à faciliter l'évaluation des politiques publiques.

Recommandation n° 2.-

La délégation recommande la création d'un Observatoire national des violences envers les femmes ayant pour mission de réaliser les études nécessaires au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques, de constituer une plateforme de collaboration entre les différents acteurs engagés dans la lutte contre ces violences et d'être le correspondant naturel des observatoires locaux.

Recommandation n° 3.-

La délégation recommande à la garde des Sceaux, responsable de la politique pénale, de se montrer extrêmement vigilante pour que le nouveau délit de harcèlement sexuel ne soit plus utilisé à l'avenir pour sanctionner des agissements qui relèvent d'autres incriminations pénales plus graves.

Recommandation n° 4.-

La délégation recommande que l'ensemble des professionnels de santé reçoivent une formation qui les aide à détecter les situations de harcèlement sexuel et à assurer l'accompagnement des victimes.

Elle recommande que les médecins du travail ou les personnes habilitées soient formées à les signaler à l'employeur ou à la chaîne hiérarchique.

Recommandation n° 5.-

La délégation recommande aux organisations syndicales et aux délégués du personnel de s'impliquer pleinement dans la lutte contre le harcèlement sexuel, qui est susceptible de constituer une source importante de souffrance au travail, tout particulièrement pour les femmes et pour certaines identités et orientations sexuelles.

Recommandation n° 6.-

La délégation recommande d'élargir aux contentieux civils relatifs au harcèlement sexuel la possibilité reconnue aux associations qui luttent contre les violences envers les femmes d'ester en justice aux côtés des victimes, avec leur consentement.

Recommandation n° 7.-

La délégation demande qu'une disposition législative prévoie expressément l'obligation pour l'État et pour les collectivités territoriales de prendre les dispositions nécessaires à la prévention du harcèlement sexuel dans le secteur public placé sous leur responsabilité.

Recommandation n° 8.-

La délégation recommande qu'un effort de sensibilisation au harcèlement sexuel soit dispensé dans l'ensemble du mouvement associatif par les ministères concernés.

Recommandation n° 9.-

La délégation recommande que les personnels d'encadrement des différentes fonctions publiques – fonction publique d'État, fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale – reçoivent au cours de leur formation initiale et à l'occasion d'actions de formation continue, des modules d'enseignement qui leur permettent de détecter les situations de harcèlement sexuel et d'y répondre de façon adaptée.

Recommandation n° 10.-

La délégation recommande que l'enquête générale sur les violences faites aux femmes en France, dont elle demande la réalisation, comporte un volet particulier sur la réalité des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur.

Recommandation n° 11.-

La délégation recommande une amélioration de la protection assurée en matière de harcèlement sexuel aux étudiant(e)s et doctorant(e)s, à travers une réforme de la saisine et de la composition des sections disciplinaires des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que de leur procédure d'instruction. Elle souhaite que, lorsque des faits d'une gravité manifeste sont avérés, les sanctions puissent être assorties d'une interdiction temporaire ou définitive d'enseigner.

Recommandation n° 12.-

La délégation recommande que la définition du délit de harcèlement sexuel fasse référence, en les distinguant clairement, aux situations où le harcèlement sexuel, délit d'habitude, renvoie à des actes répétés, et aux situations où un seul acte grave, assimilable à une forme de chantage sexuel, suffit à le constituer

Recommandation n° 13.-

La délégation propose que le second volet du harcèlement sexuel retienne comme éléments constitutifs de l'infraction les « menaces, intimidations, contraintes ».

Recommandation n° 14.-

La délégation considère que l'atteinte à la dignité doit constituer l'élément intentionnel principal du harcèlement sexuel, au même titre que la recherche d'une relation sexuelle.

Recommandation n° 15.-

La délégation recommande de retenir comme circonstances aggravantes du délit de harcèlement sexuel l'abus d'autorité, la minorité de la victime ou son état de vulnérabilité physique, psychique, sociale ou économique et le fait que celui-ci soit commis à plusieurs personnes.

Recommandation n° 16.-

Dans un souci de clarté et d'intelligibilité de la loi, la délégation juge indispensable, à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle définition du délit de harcèlement sexuel, de procéder à un alignement des définitions figurant dans les différents codes et textes de référence, et en particulier dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette coordination devra être effectuée par un renvoi à la définition donnée dans le code pénal.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation procède, le jeudi 21 juin 2012, à l'examen du rapport d'information de **Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure**, sur les sept propositions de loi sénatoriales et le projet de loi n° 592 (2011-2012) relatifs au harcèlement sexuel.*

***Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure.** – Je n'ai pas besoin de vous rappeler le contexte dans lequel se situent nos travaux : la décision du Conseil constitutionnel le 4 mai 2012 d'abroger l'article 222-33 du code pénal relatif au harcèlement sexuel ; la nécessité de combler au plus vite ce vide juridique et la constitution d'un groupe de travail commun à la commission des Lois, à celle des Affaires sociales et à notre délégation, qui a procédé en deux semaines à l'audition d'une cinquantaine de personnes : nous sommes nombreux à y avoir participé avec assiduité.*

La première partie de notre rapport s'attache à cerner la réalité du harcèlement sexuel.

Parce qu'on en a longtemps sous-estimé l'impact sur ses victimes, il reste encore aujourd'hui un fléau social peu étudié et sous-évalué.

La grande enquête nationale sur les violences envers les femmes de 2000 en a donné un premier aperçu. 2 % des femmes interrogées déclaraient avoir subi, au cours des douze derniers mois, des faits de harcèlement sexuel. Parmi celles qui déclaraient avoir subi des avances sexuelles non désirées, une femme sur sept y avait été exposée plus de dix fois, voire tous les jours ou presque.

L'enquête a montré que si toutes les femmes étaient susceptibles d'être victimes de harcèlement sexuel, certains facteurs les y exposaient davantage : leur jeunesse (les 20/24 ans en sont six fois plus souvent victimes que les plus de 45 ans) ou encore une vulnérabilité liée à une enfance difficile.

Certaines caractéristiques professionnelles constituent des facteurs aggravants : les apprenties et les stagiaires sont davantage atteintes que d'autres statuts d'emplois, par l'effet cumulé de leur jeune âge et d'une vulnérabilité économique ; les professions libérales aussi parce que les relations de travail y sont très personnalisées ; enfin, les secteurs qui sont restés des bastions masculins.

L'enquête a révélé, en outre, que les faits d'agression sexuelle et de harcèlement sexuel commis sur le lieu de travail étaient moins souvent encore dénoncés par les femmes que les autres formes d'agressions sexuelles.

Peu de données globales sont venues, depuis 2000, compléter et actualiser ces conclusions.

Une enquête réalisée en 2007, en Seine-Saint-Denis, à partir d'un questionnaire rempli, sur une base volontaire, par près de 1 800 femmes travaillant dans le département a mis à jour des phénomènes à la fois plus diffus et plus répandus qu'on ne l'imagine habituellement.

Premier niveau, le « bruit de fond » du harcèlement sexiste : 45 % des femmes interrogées déclarent avoir entendu au cours des douze derniers mois des blagues sexuelles et sexistes et pour la moitié d'entre elles de façon répétée ; 14 % de femmes se disent confrontées à la présence de la pornographie sur leur lieu de travail ;

Second niveau, le harcèlement sexuel proprement dit : 13 % des femmes ont été confrontées à des attitudes insistantes ou gênantes, voire à des gestes déplacés ; 9 % ont déclaré avoir reçu des avances sexuelles non désirées, dont 3 % à plusieurs reprises ;

Troisième niveau, celui des agressions sexuelles : 2 à 2,5 % des femmes ont subi un « pelotage » ; 1,6 % ont eu affaire à un voyeur ; 1,5 % à un exhibitionniste ; enfin, 0,6 % des femmes interrogées déclarent avoir été obligées de subir un rapport sexuel contre leur gré.

Les femmes qui ont subi ces différentes formes de violences ont dans l'ensemble esquivé les questions relatives aux suites qu'elles ont données à ces atteintes. Mais les quelques réponses montrent que les victimes parlent peu de ces faits dans l'entreprise, et moins encore à l'extérieur.

Ces résultats apportent un éclairage inquiétant sur la réalité du harcèlement sexuel et, plus généralement, des violences envers les femmes en France, puisqu'ils dénotent une fréquence de ces agissements très supérieure à celle qu'avait révélée l'enquête nationale de 2000.

Il est indispensable de corroborer ces résultats par une enquête approfondie. C'est pourquoi les deux premières recommandations que je vous proposerai d'adopter portent respectivement : sur la réalisation d'une nouvelle enquête sur les violences faites aux femmes en France, en insistant pour qu'elle comporte un volet sur le harcèlement sexuel et sur la création d'un Observatoire national des violences envers les femmes ; celui-ci aurait pour mission de réaliser les études nécessaires au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques, de constituer une plateforme de collaboration entre les différents acteurs engagés dans la lutte contre ces violences et d'être le correspondant naturel des observatoires locaux.

Il n'est plus possible, aujourd'hui, de sous-estimer l'ampleur d'un phénomène qui constitue une véritable plaie sociale. Il est clair que l'étude des mauvaises conditions de travail et de la pénibilité ne doit plus se limiter aux accidents de travail et aux maladies professionnelles liées à l'exposition à certaines substances. Elle doit élargir son champ d'investigation et prendre en compte les souffrances psychologiques et psychiques.

A défaut d'étude comparable en France, je cite dans le rapport les résultats d'une enquête réalisée par le ministère israélien de l'industrie, du commerce et de l'emploi. 165 000 femmes auraient été victimes, dans l'année, d'un harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Parmi elles, 9 % ont dû quitter leur emploi et 22 % ont déclaré que leur productivité avait diminué à cause d'un climat de travail dégradé. Si l'on additionne le coût pour les victimes, les employeurs et la société, la dépense globale s'élèverait à un milliard de shekels par an, soit 250 millions d'euros.

En France, il n'est pas douteux que le harcèlement sexuel constitue un handicap dans l'accès des femmes au travail et dans le déroulement de leur carrière : il les tient éloignées de certains secteurs et constitue l'un des facteurs de

ségrégation professionnelle ; il provoque des discontinuités dans le déroulement de leur carrière : ruptures du contrat de travail, mutations, voire « mises au placard » ; instrument facile pour déstabiliser un adversaire redouté, il peut aussi constituer l'une des composantes du « plafond de verre ».

Or, malgré leur fréquence, ces agissements ne donnent lieu qu'à des poursuites pénales peu fréquentes et à l'issue incertaine.

Je cite dans le rapport les statistiques pénales fournies par le Gouvernement : un millier de procédures nouvelles chaque année et, à l'arrivée, entre 70 et 80 condamnations annuelles. Entre les deux, une sélection drastique : plus de la moitié des affaires font l'objet d'un classement sans suite et, au sein des affaires dites « poursuivables », plus de la moitié font encore l'objet d'un classement pour inopportunité ou d'un simple rappel à la loi.

Pourquoi une aussi faible réponse pénale ? Le procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris nous l'a expliqué : difficulté d'apporter des preuves assises sur des faits précis, détaillés, datés, absence de témoignages concordants... La longueur et la difficulté des procédures peuvent être décourageantes pour les victimes qui sont tentées d'abandonner.

Une autre caractéristique de ce contentieux : alors qu'en cas de concours d'infraction – quand un acte fautif peut être qualifié de deux façons différentes – c'est toujours la qualification la plus lourde qui doit prévaloir, il en va autrement en matière de harcèlement sexuel : des faits qui relèvent d'incriminations plus graves – agressions sexuelles, violences, voire viols – sont souvent « déqualifiés » en harcèlement sexuel dès lors qu'ils ont lieu dans le cadre des relations de travail. La dépêche de la Chancellerie qui a recommandé aux tribunaux de trouver d'autres qualifications pénales pour les faits qu'il n'était plus possible de poursuivre au titre du harcèlement sexuel, a amorcé, chez les magistrats, une prise de conscience salutaire du caractère anormal de cette pratique.

Mais je vous proposerai de ne pas nous en contenter et de recommander à Mme le Garde des Sceaux, responsable de la politique pénale, de se montrer extrêmement vigilante pour que le nouveau délit de harcèlement sexuel ne soit plus utilisé à l'avenir pour sanctionner des agissements qui relèvent d'incriminations pénales plus graves.

Même si l'on peut en attendre une amélioration de la réponse pénale, la lutte contre le harcèlement sexuel ne peut cependant se limiter à son volet répressif. Je vous proposerai donc de formuler toute une série de recommandations pour améliorer la prévention et l'accompagnement des victimes : l'une en direction des médecins du travail pour qu'ils reçoivent une formation qui leur permette à la fois de détecter les situations de harcèlement sexuel, de donner l'alerte, d'accompagner les victimes ; une autre en direction des organisations syndicales pour qu'elles s'impliquent pleinement dans la lutte contre le harcèlement sexuel car il constitue une source importante de souffrance au travail ; une troisième pour étendre aux associations qui luttent contre les violences envers les femmes la possibilité d'ester en justice aux côtés des victimes, avec leur consentement, dans les contentieux civils relatifs au harcèlement sexuel ; une autre encore pour assigner à l'État, comme c'est déjà le cas pour les employeurs du privé, une responsabilité en matière de prévention du harcèlement sexuel dans le secteur public ; corollaire de cette dernière, une recommandation pour que les cadres des différentes fonctions publiques reçoivent une formation qui leur permette de détecter les situations de

harcèlement sexuel et d'y répondre de façon adaptée ; enfin, je vous propose deux recommandations propres à l'enseignement supérieur dans la mesure où celui-ci ne comporte pas seulement des personnels enseignants et des personnels administratifs, mais aussi des étudiant(e)s et des doctorant(e)s qui ne bénéficient pas de la protection statutaire assurée aux agents publics : c'est une situation qu'il faudra étudier dans le cadre de l'enquête relative aux violences que nous demandons ; en second lieu, il faut améliorer la protection de ces jeunes à travers la composition et le fonctionnement des organes disciplinaires des établissements publics d'enseignement.

La seconde partie du rapport aborde le problème de la définition du délit de harcèlement sexuel, en particulier dans le code pénal.

Le délit de harcèlement sexuel a été introduit en droit français par deux lois de 1992. Il comportait à l'origine trois éléments constitutifs : des éléments matériels (autrement dit, des actes fautifs) : ordres, menaces, contraintes, voire pressions de toute nature ; un abus d'autorité : pour être constitué, le harcèlement sexuel devait émaner d'une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ; un élément intentionnel : l'obtention de faveurs de nature sexuelle.

En 2002, la loi de modernisation sociale a supprimé deux des éléments constitutifs : l'abus d'autorité et l'énumération des actes fautifs. Cet élargissement de la définition du harcèlement sexuel a permis un doublement du nombre des condamnations mais a fragilisé la notion juridique, ouvrant la voie, dix ans plus tard, à son abrogation par le Conseil constitutionnel.

Dans sa décision du 4 mars 2012, celui-ci a jugé que l'article 222-33 du code pénal permettait que le délit de harcèlement sexuel soit « poursuivable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis ». Le jugeant contraire à la Constitution, il en a décidé l'abrogation immédiate, créant un vide juridique que nous devons combler au plus vite pour ne pas laisser les victimes sans recours devant le juge pénal et pour ne pas envoyer un message d'impunité aux harceleurs potentiels.

Nous avons décidé de nous y atteler le plus rapidement possible en créant un groupe de travail commun à la commission des lois, à celle des affaires sociales et à notre délégation. Celui-ci a effectué, en deux semaines, l'audition d'une cinquantaine de personnes qui lui ont permis de mûrir sa réflexion, de définir un certain nombre de points d'accord et d'identifier quelques difficultés.

Je vais essayer de vous les résumer.

L'acte d'une particulière gravité, tout d'abord : le harcèlement renvoie dans le langage courant à des agissements répétés ; adopter une solution différente dans la définition du code pénal serait une source de difficultés ; mais on ne peut pas laisser impuni un acte unique d'une particulière gravité : chantage à l'embauche, à l'obtention d'un stage ou d'un logement. Nous avons opté pour une solution de synthèse. Les deux situations seraient envisagées dans le nouvel article 222-33 du code pénal : un paragraphe serait consacré à la définition du harcèlement sexuel constitué d'actes répétés, un second à l'acte unique d'une particulière gravité. Je vous propose d'appuyer ce choix auquel nous avons contribué par une recommandation.

Dans la recommandation suivante, je vous propose que pour le second volet, celui de l'acte aggravé, soient notamment retenus, comme éléments

constitutifs, les « menaces, intimidations et contraintes » qui figurent dans certaines propositions de loi et auxquelles nous pourrions ajouter les « promesses ».

En revanche, pour le harcèlement sexuel « actes répétés », nous retiendrons plutôt comme éléments matériels, les « propos, actes ou comportements ».

Le groupe de travail a ensuite considéré qu'il convenait de retenir une définition de l'élément intentionnel du délit plus large que la seule obtention de « faveurs sexuelles », expression désuète et inadaptée au demeurant, dans la mesure où bien souvent, l'auteur des faits cherche uniquement à humilier sa victime. Mais comme cette espèce de chantage sexuel reste une composante bien réelle et particulièrement odieuse du harcèlement sexuel, nous avons souhaité conserver, à titre alternatif, cet élément intentionnel, mais en parlant plutôt « d'acte sexuel », l'élément principal étant « l'atteinte à la dignité ». Je vous propose d'apporter votre appui à cette solution de synthèse dans une autre recommandation.

Enfin, dans la recommandation suivante, je vous propose de retenir comme circonstance aggravante du délit, non seulement l'abus d'autorité, mais aussi la minorité de la victime, son état de vulnérabilité, notamment économique, ou encore le fait que le délit soit commis à plusieurs personnes.

En revanche, la circonstance que l'infraction soit commise sous la menace d'une arme ou d'un animal, envisagée par certaines propositions de loi, ne nous paraît pas appropriée, car il nous semble que les faits devraient alors relever d'une autre incrimination pénale, plus lourde.

Enfin, la dernière recommandation est inspirée par un souci de clarté et d'intelligibilité de la loi : à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle définition du harcèlement sexuel, il faut procéder à un alignement des définitions figurant dans les différents codes et textes de référence, sans oublier bien évidemment la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Celle-ci ne figure pas dans le projet de loi, le Gouvernement n'ayant pas eu le temps de procéder aux consultations nécessaires. Il reviendra au Parlement d'apporter les compléments nécessaires car l'administration et la sphère publique ne peuvent être laissées de côté par cette réforme.

Voici, mes chers collègues, les principales orientations du rapport. Je vous propose d'avoir un premier échange de vues sur celles-ci avant de passer à l'examen des recommandations.

Mme Gisèle Printz. – Je regrette que les recommandations ne nous aient pas été communiquées à l'avance pour nous permettre d'y réfléchir à loisir.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Le calendrier étant serré, je n'ai pu les formaliser que tardivement. En outre, les projets de recommandations sont toujours distribués le jour de leur examen.

M. Jean-Pierre Godefroy. – La dernière recommandation évoque le nécessaire effort de coordination des définitions données du harcèlement sexuel « dans les différents codes et textes de référence ». Cela renvoie-t-il bien au code du travail et à la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Oui.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Ne faudrait-il pas compléter la recommandation relative au harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur pour qu'elle inclue également le mouvement sportif ?

Mme Chantal Jouanno. – Le travail auquel nous nous sommes livrés dans le cadre du groupe de travail commun à la commission des Lois, à celle des Affaires sociales et à notre délégation, s'est révélé constructif et consensuel. Cela mérite d'être souligné. Je regrette d'autant plus que le Gouvernement ait fait le choix d'élaborer de son côté et sans aucune concertation préalable son projet de loi sur ce sujet qui réclame au contraire une approche consensuelle.

Nous aurons l'occasion, je l'espère, de revenir sur le problème de la sanction de l'acte unique d'une particulière gravité lorsque nous aborderons la recommandation qui lui est consacrée.

Il faut aussi se préoccuper des milieux associatifs : le harcèlement sexuel est également très présent dans le monde du sport.

Mme Catherine Génisson. – Je me réjouis de la qualité du travail collectif que nous avons réalisé au Sénat pour apporter une solution à ce problème.

Je souhaiterais formuler une remarque qui vous paraîtra peut-être un peu paradoxale. Certes, nous devons être vigilants sur la protection et la prise en charge des victimes, mais n'oublions pas non plus les « harceleurs » : il faut, une fois qu'ils auront été sanctionnés, leur fournir un accompagnement destiné à prévenir la récidive.

Mme Michelle Meunier. – Madame la Présidente, nous retrouvons bien dans votre rapport tout ce qui a été évoqué lors des réunions du groupe de travail, y compris sur le volet éducation et prévention.

Mme Bernadette Bourzai. – Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et je participe aux travaux de sa commission spécialisée dans la lutte contre les discriminations. Je me réjouis des travaux que nous conduisons actuellement au Sénat sur le harcèlement sexuel : ils s'inscrivent parfaitement dans le champ de l'article 40 de la Convention d'Istanbul, dont je regrette qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur faute d'avoir fait l'objet d'un nombre suffisant de ratifications.

Comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe siège la semaine prochaine, je ne pourrai pas, à mon grand regret, assister à l'audition des ministres prévue pour le 26 juin 2012. Puis-je vous charger de leur exprimer mon souhait que la France ratifie rapidement cette convention ?

Mme Laurence Cohen. – Je me réjouis du travail de fond que nous avons pu accomplir dans un temps restreint. Je souhaiterais revenir sur les conséquences pour les victimes de l'abrogation de l'article 222-33 du code pénal : beaucoup d'affaires en cours vont en effet tomber. Ne pourrait-on pas y remédier par un allongement des délais de prescription ? Nous avons posé la question aux magistrats qui semblent impuissants à trouver une solution. C'est une question qui doit continuer de nous préoccuper car nous ne pouvons être insensibles au désarroi de ces femmes.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – On se heurte en effet au principe de la non-rétroactivité des lois pénales. Mais c'est un problème qu'il conviendra de soulever lors de la discussion générale du texte.

Je vous propose de passer à l'examen et au vote des recommandations.

La délégation adopte la première recommandation relative à la réalisation d'une nouvelle enquête nationale sur les violences envers les femmes.

Mme Chantal Jouanno. – *La délégation recommande dans sa seconde recommandation la création d'un Observatoire national des violences envers les femmes. Ne faudrait-il pas, plutôt que de créer une nouvelle structure, développer cette compétence au sein de l'Observatoire de la parité ?*

Mme Catherine Génisson. – *J'ai eu l'honneur d'être, deux années durant, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité. Je connais donc bien cet organisme dont les compétences sont très centrées sur l'égalité femmes/hommes et sur la parité. Y intégrer les violences envers les femmes reviendrait à élargir considérablement son champ de compétences. Cela risquerait d'en faire une réplique des délégations parlementaires aux droits des femmes.*

Mme Michelle Meunier. – *Ce sont en effet deux problématiques distinctes qui doivent être traitées de façons différentes.*

Mme Christiane Demontès. – *C'est aussi mon point de vue. A mon sens, un Observatoire national des violences envers les femmes doit avoir trois types de missions : piloter des études, être une plateforme de collaboration entre les acteurs et travailler avec les observatoires locaux dont il faut ici redire l'importance.*

Mme Laurence Cohen. – *La création d'un ministère des droits des femmes a permis de faire aboutir l'une de nos demandes ; il faut répondre aujourd'hui à une autre revendication des associations féministes : celle de la création d'un Observatoire national, en lien avec les observatoires locaux, notamment au niveau départemental, bien adapté pour la coordination des acteurs de proximité.*

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Le service des droits des femmes dispose de chargées de mission régionales et de déléguées départementales, mais celles-ci sont privées de moyens d'action. Il faut leur redonner de l'autonomie et les moyens de peser davantage auprès des services préfectoraux.*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *Un Observatoire national des violences devrait contribuer à l'identification des problèmes, à la mise en synergie des acteurs, au développement de l'aide aux victimes.*

La délégation adopte la deuxième recommandation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *Avec cette recommandation, la délégation souhaite attirer l'attention de Mme la Garde des Sceaux sur le risque de requalification par les tribunaux d'actes graves – susceptibles d'être déqualifiés d'agressions sexuelles ou de viol en délit de harcèlement sexuel. Nombre d'associations ont insisté sur ce point. Il est donc important que nous le prenions en compte.*

La délégation adopte la troisième recommandation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *La recommandation suivante prévoit que les médecins du travail reçoivent une formation qui les aide à détecter les situations de harcèlement sexuel, à les signaler à l'employeur ou à la chaîne hiérarchique et à assurer l'accompagnement des victimes.*

Mme Catherine Génisson. – Il me semble que l'ensemble de la communauté médicale, et pas seulement les médecins du travail, devrait être sensibilisée à la question du harcèlement sexuel. D'autant plus que, on le sait, les victimes de ces agissements se tournent en priorité vers leurs médecins généralistes. Ne pourrait-on pas viser dans cette recommandation l'ensemble des professionnels de santé ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – La recommandation pourrait donc prévoir que « l'ensemble des professionnels de santé et, en particulier les médecins du travail, reçoivent une formation ».

Mme Catherine Génisson. – Mais les médecins du travail n'interviennent pas seuls. Ils sont entourés d'assistant(e)s, d'infirmier(e)s. Comment peut-on les prendre en compte ?

Mme Laurence Cohen. – Peut-être pourrait-on retenir la formulation suivante : « Les médecins du travail, notamment au sein de la communauté médicale... » ?

Mme Hélène Conway Mouret. – Je crains qu'en élargissant trop le champ des personnes concernées par cette recommandation, on perde de vue son objet, qui est de proposer une formation spécifique à des personnes susceptibles d'apporter de l'aide à de potentielles victimes de harcèlement sexuel.

Mme Catherine Génisson. – Pourtant, dans la plupart des cas, il est plus facile pour ces personnes d'aller voir un aide-soignant ou une infirmière qu'un supérieur hiérarchique dans le corps médical. C'est la raison pour laquelle il faut élargir la sensibilisation proposée.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Permettez-moi d'abord une remarque : il me semble qu'avant de proposer des formations aux médecins du travail, il serait bon de s'interroger sur le temps disponible dont ils peuvent bénéficier pour la formation, que je crois très insuffisant.

Concernant la formulation de cette recommandation, je propose qu'on retienne la définition légale récemment adoptée visant « les médecins du travail ou toute personne habilitée », c'est-à-dire y compris les infirmières déléguées par le médecin du travail qui sont, souvent, plus proches et plus à l'écoute des salariés.

Mme Hélène Conway Mouret. – A mon sens, il faut distinguer la détection des agissements de harcèlement sexuel du suivi des victimes. Il faut réfléchir à qui et comment on veut confier ces différentes responsabilités, sans quoi la formation proposée risque d'être difficile à mettre en place.

Mme Christiane Demontès. – Après avoir entendu toutes ces remarques, je suggère que nous scindions la recommandation en deux. La première partie prévoirait que l'ensemble des professionnels de santé reçoive une formation visant à détecter les agissements de harcèlement sexuel et à assurer l'accompagnement des victimes. La seconde partie s'adresserait particulièrement aux médecins du travail susceptibles également de suivre cette formation, mais à qui incomberait également spécifiquement, le signalement de ces agissements à l'employeur et à la chaîne hiérarchique.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Ainsi, la recommandation pourrait être formulée de la façon suivante : « La délégation recommande que l'ensemble des professionnels de santé reçoivent une formation qui

les aide à détecter les situations de harcèlement sexuel et à assurer l'accompagnement des victimes. Elle recommande que les médecins du travail et les personnes habilitées soient formées à les signaler à l'employeur et à la chaîne hiérarchique ».

La délégation adopte la quatrième recommandation ainsi modifiée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – La recommandation suivante invite les organisations syndicales à s'impliquer pleinement dans la lutte contre le harcèlement sexuel, en particulier quand il vise les femmes et certaines minorités sexuelles.

Mme Michelle Meunier. – Pouvez-vous préciser exactement la notion de « minorités sexuelles » ? J'imagine que cela renvoie notamment aux transsexuels ?

Mme Laurence Cohen. – Je partage le sentiment de ma collègue sur cette expression. Elle n'est pas très heureuse. Ne pourrait-on pas la remplacer par une énumération des personnes concernées qui inclurait les transsexuels ?

Mme Chantal Jouanno. – Dans leur document de communication, les associations de défense des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres parlent d'« identités sexuelles ».

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Je vous suggère donc de garder l'expression « identités et orientations sexuelles ».

Mme Christiane Demontès. – Dans cette recommandation, vous appelez l'attention des organisations syndicales, mais ne faudrait-il pas également viser les délégués du personnel, pour ne pas exclure les petites et moyennes entreprises ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – J'adhère totalement à cette remarque. N'oublions pas qu'il n'y a pas de représentants syndicaux dans la plupart des petites et moyennes entreprises.

Mme Christiane Demontès. – Ne pourrait-on, dans ces conditions, évoquer à la fois les organisations syndicales et les délégués du personnel ?

Mme Chantal Jouanno. – Ou encore utiliser une expression plus synthétique comme « les institutions représentatives du personnel » ; c'est une expression légale...

Mme Christiane Demontès. – Mais ne faut-il pas désigner plus expressément les délégués du personnel pour répondre à la situation des petites entreprises ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Je vous propose donc de retenir l'expression « recommande aux organisations syndicales et aux délégués du personnel ».

La délégation adopte la cinquième recommandation ainsi modifiée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Dans la recommandation suivante, il s'agit d'élargir aux contentieux civils relatifs au harcèlement sexuel la possibilité reconnue aux associations d'ester en justice aux côtés des victimes qui existe déjà dans les contentieux en matière pénale.

La délégation adopte la sixième recommandation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – La recommandation suivante prévoit d'inclure dans la formation initiale et continue des personnels des trois fonctions publiques des modules d'enseignement qui leur permettent de détecter les situations de harcèlement sexuel et d'y répondre de façon adaptée.

Mme Catherine Génisson. – Je souhaite, à ce stade, revenir sur la proposition que j'avais formulée antérieurement concernant l'attention particulière qui doit être portée à la lutte contre la récidive.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Comment peut-on formuler cette proposition ?

Mme Catherine Génisson. – Le problème vient du fait que la loi ne dit rien à ce sujet. Et même si certaines associations font un travail extraordinaire en matière d'accompagnement et de suivi des agresseurs, je pense qu'il est essentiel de donner une base juridique à cette action, sans laquelle les phénomènes de récidive seront en augmentation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Peut-être pourrait-on préciser que « la réponse adaptée » mentionnée dans la recommandation doit viser également à « permettre d'empêcher la récidive » ?

Mme Michelle Meunier. – Il me semble que toutes les actions d'éducation et de prévention ont pour objectif de faire changer le comportement et le regard sur l'autre et, qu'en ce sens, elles participent à la lutte contre les phénomènes de récidive. Il me semble donc que ce sont les bons leviers d'action si l'on veut empêcher la reproduction de ces comportements.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Même si je partage votre préoccupation concernant l'accompagnement des agresseurs, je vous mets en garde contre le risque de leur appliquer une double peine. Nous sommes en matière pénale, les agresseurs vont tomber sous le coup de sanctions pénales, n'est-ce pas dans le cadre de la répression pénale qu'il convient de traiter la lutte contre la récidive ?

Mme Catherine Génisson. – Peut-être, alors, faudrait-il aborder ce sujet devant la commission des Lois qui traite de la répression pénale ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Pour abonder dans votre sens, il me semble qu'on ne peut faire porter la responsabilité de la lutte contre la récidive aux personnels d'encadrement des trois fonctions publiques qui sont les personnes visées par la recommandation que nous sommes en train d'examiner.

Mme Catherine Génisson. – Bien entendu, j'envisageais une recommandation spécifique.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Je porterai donc cette question devant les membres de la commission des Lois, si nous en sommes tous d'accord.

Mme Chantal Jouanno. – Puisque ces deux recommandations abordent la question de la responsabilité de l'État et des personnes publiques, ne doit-on pas également viser spécifiquement les collectivités territoriales ? En effet, il me semble que l'obligation de prendre des dispositions nécessaires à la prévention du harcèlement sexuel s'impose autant à l'État qu'aux collectivités territoriales.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Nous ajouterons donc les collectivités territoriales dans la recommandation qui vise l'obligation de prendre des dispositions spécifiques.

La délégation adopte la septième recommandation ainsi modifiée et la neuvième.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Par ailleurs, je vous propose de prévoir une recommandation supplémentaire ainsi formulée : « la délégation recommande qu'un effort de sensibilisation au harcèlement sexuel soit dispensé dans l'ensemble du mouvement sportif, à l'initiative du ministère des sports ».

Mme Chantal Jouanno. – Aujourd'hui, la relation entre le ministère des sports et les fédérations est assez complexe. La mise en œuvre de la politique du sport repose largement autant sur les fédérations sportives que sur le ministère des sports. C'est d'ailleurs un mouvement que j'avais accompagné en mettant en place « l'éco-conditionnalité » ou la « civi-conditionnalité » des aides.

Mme Michelle Meunier. – Et il y a aussi les associations d'éducation populaire.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Voulez-vous élargir l'initiative au ministère des sports et à la vie associative ?

Mme Christiane Demontès. – C'est trop restrictif...

Mme Catherine Génisson. – Il n'y a pas que le sport, il y a aussi le secteur culturel. Les sociétés de production audiovisuelles sont largement concernées.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Oui, mais elles sont couvertes par le code du travail. Nous pourrions donc proposer que « la délégation recommande qu'un effort de sensibilisation au harcèlement sexuel soit dispensé dans l'ensemble du mouvement associatif et sportif par les ministères concernés ».

Mme Catherine Génisson. – Il ne faut pas laisser de côté le secteur culturel, qui est aussi concerné par ce type d'agissements.

Mme Christiane Demontès. – Alors, retenons une formulation plus large « qu'un effort de sensibilisation soit dispensé dans l'ensemble du mouvement associatif par les ministères concernés ».

La délégation adopte la huitième recommandation ainsi rédigée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Les recommandations suivantes font écho aux demandes formulées par diverses organisations, dont le Collectif de lutte antisexiste contre le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur (CLASCHES), lors des auditions du groupe de travail.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Dans la rédaction proposée, l'interdiction temporaire d'enseignement ne s'appliquerait que dans l'établissement où les agissements répréhensibles ont été commis. Le harceleur pourrait donc continuer à les commettre dans un autre établissement où il aurait été muté. Est-ce légitime ?

Mme Hélène Conway Mouret. – Pourquoi restreindre le champ de la recommandation au seul enseignement supérieur, le harcèlement sexuel ne peut-il

pas exister dans d'autres établissements relevant de l'enseignement secondaire ou technique ?

Cette formulation laisse à penser que le harcèlement sexuel demeure circonscrit à l'enseignement supérieur.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *Cette recommandation répond à une demande explicite du CLASCHES.*

Mme Hélène Conway Mouret. – *Ne faut-il cependant pas prendre en compte des demandes qui n'ont pu être formulées ?*

Mme Catherine Génisson. – *Je propose de remanier la dernière phrase de la recommandation en indiquant, d'une part, que l'interdiction d'enseigner vaut pour tous les établissements et non seulement celui dans lequel les faits ont été commis et, d'autre part, qu'elle peut être temporaire ou définitive, selon la gravité des faits reprochés.*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *Faut-il cibler la recommandation sur le seul enseignement supérieur ou faut-il l'élargir, et à quel type d'enseignement ? Non ? Vous souhaitez donc que nous l'adoptions en précisant juste que l'interdiction d'enseigner peut être temporaire ou définitive et en supprimant la mention restrictive « dans l'établissement concerné ».*

La dernière phrase de la recommandation serait donc ainsi rédigée : « Elle souhaite que, lorsque des faits d'une gravité manifeste sont avérés, les sanctions puissent être assorties d'une interdiction temporaire ou définitive d'enseigner ».

La délégation adopte la dixième recommandation et la onzième recommandation ainsi modifiée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *La recommandation 12 prévoit que la définition du harcèlement sexuel fasse référence, en les distinguant clairement, aux situations qui relèvent d'actes répétés et à celles où un acte d'une particulière gravité suffit à la constituer.*

Mme Chantal Jouanno. – *Je suis totalement d'accord avec cette rédaction car il est nécessaire que l'on puisse sanctionner un acte unique d'une gravité particulière, même si des avis divergents ont pu être émis lors des débats. La solution de synthèse à laquelle nous sommes parvenus me paraît équilibrée.*

La délégation adopte la douzième recommandation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *La recommandation 13 porte sur les éléments matériels constitutifs du harcèlement sexuel correspondant à l'acte unique grave : « menaces, intimidations, contraintes », comme le recommande le groupe de travail, énumération que nous pourrions compléter par la mention des « promesses ». La mention des promesses ne semble pas recueillir votre assentiment. Dans ce cas, je la retire de notre recommandation qui est ainsi rédigée : « La délégation propose que le second volet du harcèlement sexuel retienne notamment comme éléments constitutifs de l'infraction les « menaces, intimidations, contraintes ».*

La délégation adopte la treizième recommandation ainsi modifiée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – *La recommandation 14 considère que l'atteinte à la dignité doit constituer l'élément*

principal du harcèlement sexuel, la recherche d'une relation sexuelle subsistant à titre d'élément intentionnel alternatif.

Mme Laurence Cohen. – Le qualificatif « alternatif » ne convient pas.

Mme Michelle Meunier. – Je suis en plein accord avec la première partie de la recommandation : « la délégation considère que l'atteinte à la dignité doit constituer l'élément intentionnel principal du harcèlement sexuel ».

M. Jean-Pierre Godefroy. – Ne pourrait-on pas la compléter de la façon suivante : « l'élément intentionnel principal du harcèlement sexuel au même titre que la recherche d'une relation sexuelle » ?

Mme Chantal Jouanno. – Je partage votre point de vue : prouver l'intention d'obtenir une relation sexuelle ne doit plus être l'unique élément intentionnel permettant de caractériser le harcèlement.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – M. Jean-Pierre Godefroy pourrait-il nous relire sa proposition ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je propose cette rédaction : « l'élément intentionnel principal du harcèlement sexuel au même titre que la recherche d'une relation sexuelle ».

La délégation adopte la quatorzième recommandation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – La recommandation suivante porte sur les circonstances aggravantes. En premier lieu, je relève que le projet de loi gouvernemental prévoit une circonstance aggravante pour le délit de harcèlement sexuel lorsqu'il est commis sur une victime mineure, et définit cette « minorité » par rapport à la minorité pénale, fixée à 15 ans. Cela ne permettrait pas d'assurer une protection renforcée à un stagiaire venant d'un lycée professionnel, qui aurait plus de 15 ans. La ministre de la Justice m'a indiqué qu'elle partageait ma préoccupation, tout en relevant que retenir l'âge de la minorité civile – 18 ans – risquerait, par contrecoup, de remettre en question la cohérence d'ensemble du code pénal. Cela mérite réflexion. Il faudra y revenir dans le débat.

En second lieu, nous sommes d'accord pour considérer l'état de vulnérabilité de la victime comme une circonstance aggravante dont il faut cependant préciser la portée. Il faudrait qu'une femme, en situation de monoparentalité, en situation précaire et qui, pour toutes ces raisons économiques, est particulièrement vulnérable, bénéficie d'une protection supplémentaire. Mais je me rends bien compte qu'introduire la notion de vulnérabilité économique dans le code pénal peut soulever des difficultés.

Mme Catherine Génisson. – Définir la notion de vulnérabilité économique risque de nécessiter de longs développements qu'il n'est pas facile d'insérer dans le code pénal.

Mme Laurence Cohen. – Ne pourrions-nous pas, en nous inspirant des termes qui figurent dans les directives européennes, faire référence à la « vulnérabilité physique, psychique, sociale ou économique » de la victime ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Proposition retenue. Si vous en êtes d'accord, nous pourrions intégrer cette formulation à notre recommandation 15 qui serait ainsi rédigée : « La délégation recommande de retenir

comme circonstances aggravantes du délit de harcèlement sexuel l'abus d'autorité, la minorité de la victime ou son état de vulnérabilité physique, psychique, sociale ou économique et le fait que celui-ci soit commis à plusieurs personnes ».

La délégation adopte la quinzième recommandation ainsi modifiée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Notre dernière recommandation porte sur la nécessité de procéder à l'alignement des définitions figurant dans les différents codes et textes de référence. Elle propose que cette coordination puisse être effectuée par un renvoi à la définition donnée dans le code pénal. Il conviendra, en particulier, de l'effectuer dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui n'est pas visée dans le projet de loi gouvernemental.

Mme Catherine Génisson. – Dans la dernière phrase de la recommandation, je propose de substituer « devra » à « pourrait », c'est plus ferme.

La délégation adopte la seizième recommandation ainsi modifiée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente, rapporteure. – Si vous n'avez plus de suggestions ou de recommandations supplémentaires à proposer, je mets au vote le rapport et l'ensemble des recommandations.

La délégation adopte à l'unanimité le rapport d'information présenté par Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente et rapporteure, ainsi que ses seize recommandations.

ANNEXE 1

Lettre de saisine de la commission des Lois

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



COMMISSION
DES
LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE PRÉSIDENT

Madame Brigitte GONTHIER-MAURIN
Présidente de la délégation aux droits des
femmes et à l'égalité des chances entre
les hommes et les femmes
PALAIS DU LUXEMBOURG

Paris, le 13 juin 2012

C.086

Madame la Présidente,

La commission des Lois souhaite saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, du projet de loi relatif au harcèlement sexuel, déposé ce jour sur le bureau du Sénat.

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans préjudice des compétences de la commission des Lois saisie au fond de ce projet de loi, la commission souhaiterait recueillir votre avis sur les conséquences de ce texte sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée *et de mon amitié.*

Jean-Pierre SUEUR