

DISCUSSION GENERALE
PROJET DE LOI RELATIF AU HARCELEMENT SEXUEL

Seul le prononcé fait foi

Discours de Najat Vallaud Belkacem

Ministre des Droits des femmes, porte-parole du Gouvernement

Mardi 24 juillet 2012

Monsieur le Président,

Monsieur le Président de la Commission des lois,

Madame la Présidente de la commission des affaires sociales,

Madame la Présidente de la Délégation aux droits des femmes,

Mesdames les Rapporteuses,

Mesdames et Messieurs les députés,

Le 4 mai dernier, alors que nous étions tous dans l'attente de grandes échéances, l'abrogation du délit de harcèlement sexuel a fait irruption dans la vie de nos concitoyens, dans notre débat public. J'ai souvenir de ces 200 militantes qui se sont rassemblées place Colette dès le lendemain avec des pancartes évoquant un « affront aux droits des femmes » et un « permis de chasser ». Quelques jours plus tard, l'une de mes augustes prédécesseuses Yvette Roudy s'interrogeait dans la presse sur la question de savoir si « *le Conseil constitutionnel est conforme ou pas à la constitution* ».

Il ne m'appartient pas de commenter ici la décision du Conseil constitutionnel, mais le gouvernement a du, dès sa prise de fonction, en tirer toutes les conséquences et ouvrir une course contre la montre pour en atténuer les effets. Non, la situation dans laquelle toutes les femmes qui depuis le 4 mai, voyaient tomber la protection que leur apportait la loi, n'était pas acceptable.

En m'exprimant devant votre assemblée, je souhaite témoigner de mon soutien pour ces femmes pour qui notre débat n'est sans doute pas un réconfort mais qui attendent légitimement de nous une réaction et un comportement exemplaire. Elles peuvent compter sur notre détermination, - la mienne, celle du gouvernement et je le sais la vôtre - pour qu'avant la fin de ce mois de juillet, nous ayons fait en sorte, tous ensemble, qu'une nouvelle loi soit votée et qu'un délit sanctionnable par les juridictions soit reconstitué.

Le 4 mai a bel et bien été un déclic pour nous, responsables publics, membres du Gouvernement, parlementaires...

Il y a un peu plus de deux mois, quelques jours à peine après notre prise de fonction, la Garde des sceaux et moi-même étions accueillies par des associations, pour préparer déjà le débat que nous avons ce jour, pour

entendre des victimes, recueillir les demandes, et mettre en chantier un texte législatif plus précis, plus solide et plus efficace aussi.

Dans le même temps, vos collègues sénateurs annonçaient la constitution d'un groupe de travail pour débattre des conditions de rétablissement de ce délit, laisser s'exprimer les opinions et proposer une synthèse dont tous s'accordent à dire qu'elle a clairement posé les enjeux, identifié les points de clivage mais surtout les convergences. Depuis lors, cette convergence s'est faite lors d'un vote unanime en séance publique, le 12 juillet que je veux saluer encore une fois.

Vous-mêmes, l'Assemblée à peine élue, vous avez pris ce sujet à bras le corps, dans un contexte difficile, dans des délais il est vrai très serrés. Je regrette que l'exigence de l'urgence vous ait contraint à ce point et je sais le travail que vous avez dû accomplir. Mais je crois que chacun comprend l'impératif qu'il y avait à faire voter vite ce texte.

Je veux saluer la mobilisation des présidents de vos commissions et de la délégation des droits des femmes, le Président Jean-Jacques URVOAS, la Présidente Catherine LEMORTON et la Présidente Catherine COUTELLE. Mais aussi le travail accompli par vos rapporteuses, Pascale CROZON, Barbara ROMAGNAN et Ségolène NEUVILLE.

Le Gouvernement s'est engagé immédiatement à répondre à l'urgence. Le texte qu'il vous propose n'est sans doute pas parfait, mais il est juridiquement solide, une qualité à laquelle nous attachons un grand prix. Il est issu du travail réalisé avec les associations pour éviter que telle ou telle situation, bien qu'intolérable, ne tombent dans les interstices du code pénal ou ne buttent sur un adjectif qualification : je pense à cette femme qui est harcelée au moment où elle signe un contrat de bail ; cette autre qui subit les agissements répétés et insidieux de ces collègues ou encore à cette femme qui était licenciée parce qu'elle refusait les avances répétées de son supérieur hiérarchique et qui n'arrivait pas à faire considérer ce licenciement comme discriminatoire. **Parce que cette loi est l'une des premières de la mandature, elle porte un message très fort. Le harcèlement est un fléau social, qui tire ses racines dans une culture de la domination masculine dont certaines manifestations deviennent intolérables et ne seront plus passées sous silence**

Vos rapporteuses Pascale Crozon et Ségolène Neuville l'ont souligné dans leurs rapports, le harcèlement sexuel reste encore un bastion de la loi du silence et a bénéficié, malgré les lois, d'une sorte de tolérance. Le harcèlement est une violence.

Il repose sur des mécanismes de domination, qui, pour reprendre les propos du médecin psychiatre Marie-France Hirigoyen consistent à « *marquer son pouvoir, à considérer la femme comme étant un objet sexuel à disposition* ».

Ces actes sont intolérables ; ils le sont pour eux-mêmes, pour les souffrances imposées aux victimes ; ils le sont aussi pour la Société toute entière que nous voulons fondée sur la justice, sur le respect et sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Le harcèlement, comme toutes les violences faites aux femmes qui existent dans notre société, pèse sur les victimes. Il met en cause plus largement sur l'ensemble des rapports entre femmes et hommes. Avec cette loi, nous protégeons les femmes et les hommes victimes et nous posons une pierre supplémentaire d'une société pacifiée, fondée sur l'égalité des sexes.

On réprime le harcèlement sexuel depuis 20 ans. Je veux saluer le travail de mon collègue Michel SAPIN, qui y a apporté sa contribution en portant le premier grand texte sur ce sujet en 1992. Mais la loi n'a pas suffi. **La mise en lumière de la réalité de cette violence est demeurée trop confidentielle pour que la réprobation inscrite dans la loi fasse écho à une réprobation de toutes et tous, dans la vie sociale, dans la vie au travail.**

Concernant l'ampleur du délit d'abord, notre connaissance est très parcellaire et les données dont nous disposons au niveau national sont anciennes ou de portée réduite.

Il nous faut remonter à 2000 et à la grande enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF) pour avoir quelques éléments, qui démontrent la fréquence de ces agissements et soulignent l'ampleur de l'occultation des faits chez les victimes. Si nous allons prochainement renouveler cette enquête, nous ne disposons pas hélas à ce stade de données suffisamment récentes.

Le directeur général du Bureau international du travail, que votre rapporteure Barbara ROMAGNAN évoque, rapportait, dans une enquête faite en 2011, que dans l'Union européenne, entre 40 % et 50 % des femmes interrogées signalaient avoir subi une forme de harcèlement sexuel ou de comportement sexuel indésirable sur leur lieu de travail.

Les conséquences pour les femmes de ces violences sont souvent graves : des conséquences sur la santé et le bien-être des victimes, sur leur équilibre personnel et, on l'imagine, familial.

Mais il faut aller au bout des choses, les conséquences du harcèlement sont aussi économiques et sociales : des conséquences sur le déroulement de carrière de certaines femmes, les arrêts de travail, l'efficacité collective de l'entreprise.

Le silence sur le harcèlement sexuel, comme sur toutes les violences envers les femmes, je l'ai dit devant vos collègues sénateurs, nous devons y mettre fin. Car ce silence participe du tabou collectif ; car il laisse les victimes avec le sentiment de culpabilité que beaucoup de témoignages nous ont permis de constater. Contrairement à une idée reçue très répandue, ce tabou n'est pas celui des femmes. Le tabou qui existe dans notre société est le nôtre. Les quelques enquêtes menées sur ce sujet le montre : les femmes parlent, c'est nous qui nous refusons de les entendre.

Il ne suffit pas de changer la loi pénale pour changer la société ; nous le savons tous. Et nous ne changerons la société qu'avec une meilleure information, une pédagogie par la connaissance précise des faits et leur diffusion. Cela passe par des enquêtes, par une meilleure centralisation des données disponibles. C'est le sens de l'observatoire national des violences que cette Assemblée a appelé de ses vœux en 2010 et que le Gouvernement s'est engagé à créer dans un texte plus global, dont vous aurez à débattre ultérieurement.

Notre priorité est de rendre la protection effective pour les victimes

Lors de l'audition devant la Commission des Lois, Dominique Raimbourg a eu une formule que je reprends volontiers : « ce n'est pas tant la sévérité de la sanction qui est dissuasive que la certitude de la condamnation ».

Or, nous partons d'une situation que vous connaissez bien désormais : depuis 2005, seules 1000 procédures nouvelles par an sont enregistrées pour cette infraction et la moitié de ces procédures a fait l'objet d'un classement au motif que l'infraction n'était pas constituée.

La très grande majorité de ces peines d'emprisonnement est assortie d'un sursis total. Quant aux peines d'amende, elles sont d'un montant moyen de 1000 euros seulement....

Le projet de loi, enrichi des apports du Sénat, veut modifier cette situation pour que la procédure ne soit plus hasardeuse pour les victimes. On sait déjà qu'elle leur est douloureuse, car longue, qu'elle leur est difficile, car les preuves sont complexes à établir.

Notre premier souci a été de rétablir un délit pour ne pas laisser la situation d'impunité s'installer.

Mais pour garantir une loi protectrice et efficace pour les victimes, nous avons aussi eu le souci de garantir la sécurité juridique et la pérennité de ce délit, de nous assurer que la nouvelle loi soit appliquée et

qu'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité ne vienne pas mettre à bas l'édifice, désespérer une nouvelle fois les victimes et les laisser douter de l'action publique, de notre engagement à tous.

1^{ère} point, le projet de loi propose une définition claire et précise du délit répondant aux exigences constitutionnelles, celle de légalité des délits et des peines, celle de clarté, celle de proportionnalité.

Dans les contributions des sénateurs, dans les propositions de votre commission, nous sentons bien l'importance du choix des mots : cela nous a conduit à nous écarter parfois des termes des directives, comme la plupart des pays de l'Union européenne ; cela nous a conduit aussi à reprendre aussi le vocabulaire précis du droit pénal. Cela nous conduira encore avec vous, grâce au travail de la commission, de la délégation, à préciser le délit et éviter les risques de déqualification soulignés par les associations.

2nd point, le projet de loi propose une approche globale. Certes, seul le délit du code pénal a été abrogé mais on sait que les dispositions figurant dans le code du travail et dans le statut général des fonctionnaires s'en sont trouvées fragilisées. Le projet de loi, avec l'appui du Sénat, traite donc toutes les situations. Je sais que vous avez eu le souci de ne pas lier les procédures d'un code à l'autre. Je le comprends mais nous devons aussi garantir l'homogénéité des définitions. C'est un point essentiel que nous reprendrons dans les débats.

3^{ème} point, le projet de loi vise à ce qu'aucune situation ne se trouve laissée en dehors du droit, pour que tous les faits de harcèlement sexuel et toutes les discriminations résultant du harcèlement sexuel puissent être réprimés.

La Garde des sceaux vous a rappelé l'ensemble des éléments sur lesquels la contribution parlementaire a été essentielle : je soulignerai pour ma part l'abandon de l'exigence de faveurs sexuelles, qui permettra que des situations vécues par les femmes, comme le harcèlement sexuel quotidien, celui qu'elles taisaient jusqu'à présent, soit désormais réprimé. C'est le premier point sur lequel nous ont alerté celles et ceux qui agissent auprès des femmes.

Cette nouvelle situation couvre de nombreux champs, tous ceux de la vie sociale, ceux du monde du travail. Les secteurs sportifs comme universitaires qui sont revenus à plusieurs reprises dans les débats n'y échappent pas.

Je pense aussi à la prise en compte des situations de vulnérabilité liées à une situation économique et sociale précaire, à la situation des stagiaires, que les deux assemblées ont à cœur de protéger, et plus généralement à la nouvelle garantie qu'apporte ce texte pour protéger les victimes et les témoins des discriminations résultant de faits de harcèlement.

Le Sénat nous a permis enfin de faire une avancée symbolique en reconnaissant plus explicitement les discriminations inadmissibles à l'endroit des personnes transsexuelles ou transgenre. Je remercie votre rapporteure, Pascale CROZON, pour avoir repris cela dans l'ensemble des textes législatifs concernés. C'est un premier pas et nous irons au-delà dans le cadre d'un débat plus large sur cette question.

Dernier point enfin, le projet de loi sanctionne plus sévèrement les faits de harcèlement dans le cadre d'une approche cohérente des peines, notamment s'agissant des atteintes sexuelles aux personnes : le nouveau délit, avec ses circonstances aggravantes s'insère dans l'échelle des peines qui va de 1 an pour l'exhibition sexuelle à 5 ans pour l'agression sexuelle (hors aggravation) et à 15 ans pour le viol (hors aggravation).

Nous avons entendu les critiques, concernant notamment le fait que ces peines seraient trop légères, moindres que le « vol de portable ». La révision globale de l'échelle des peines est une question que vous aborderez sans doute dans cette mandature avec Christiane TAUBIRA mais il nous a semblé que ce n'était pas le lieu dans ce texte.

En revanche, sensible à vos remarques, nous proposerons comme l'a dit C TAUBIRA, d'aggraver dès maintenant les peines concernant le harcèlement moral, de manière à ne pas hiérarchiser entre les souffrances, la souffrance du harcèlement moral, la souffrance provoquée par un harcèlement répété ou la souffrance générée par le « chantage sexuel » à l'embauche, dans l'octroi du logement.

L'ensemble de ces évolutions sont le fruit d'un travail d'écoute et de concertation, que le Gouvernement comme le Parlement a engagé dès le mois de mai, avec les associations, avec les représentants syndicaux. Sans doute Michel SAPIN en dira un mot.

Avec votre contribution nous construisons donc un dispositif clair, global et que nous voulons efficace pour que le harcèlement sexuel soit plus facilement dénoncé et sanctionné.

Enfin, je veux vous redire à l'heure où nous vous soumettons un nouveau texte, l'engagement du gouvernement à informer et accompagner les victimes, à engager des démarches pour prévenir le harcèlement et à lutter contre les stéréotypes sexistes

Je l'ai dit dès le départ, la répression n'est pas suffisante si l'on souhaite que les actes de harcèlement sexuel disparaissent.

D'abord, nous devons permettre **que les victimes soient mieux informées** sur leurs droits, sur la nouvelle loi. Je mobiliserai dès la publication de la loi les réseaux d'accueil, d'information et d'orientation des femmes à cette fin.

Nous devons assurer aussi **que l'accès aux tribunaux soit facilité**. Je veux saluer à cet égard le rôle des associations et les avancées permises par le Sénat et votre commission pour que les associations puissent exercer les droits reconnus à la partie civile en matière de harcèlement sexuel et pour les discriminations fondées sur les mœurs, l'orientation ou l'identité sexuelle.

Notre enjeu commun, **c'est d'améliorer la prévention**.

Nous avons commencé d'aborder cette question dans le dialogue avec les partenaires sociaux puisque j'ai évoqué la question des violences au travail avec eux dans le cadre de la grande conférence sociale.

Au sénat, des améliorations ont déjà été apportées, notamment la reconnaissance aux délégués du personnel du pouvoir de saisir immédiatement l'employeur des agissements de harcèlement sexuel ou moral.

Dans le même esprit, a été introduite une disposition visant à ce que les services de santé au travail puissent conseiller l'employeur en matière de prévention du harcèlement. Cette précision est cohérente avec les dispositions de l'accord interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux en 2010, lequel a reconnu que les services de santé au travail sont des « acteurs privilégiés de la prévention du harcèlement et de la violence au travail ».

Ce travail de prévention concerne évidemment aussi la fonction publique dont le régime relève davantage du décret que de la loi. La publication de la loi sera l'occasion de renforcer ces actions de prévention, d'actualiser les circulaires pour appeler l'attention sur ce délit particulier. Nous y travaillerons avec Marylise LEBRANCHU.

Vous êtes plusieurs à nous avoir alertés aussi sur la situation particulière concernant le secteur universitaire et sportif. Avec mes collègues, Geneviève FIORASO et Valérie FOURNEYRON, nous sommes bien conscientes que la situation n'est pas satisfaisante et que des progrès sont nécessaires.

La réflexion est déjà engagée sur les procédures disciplinaires applicables en cas de harcèlement au sein de l'université, et dans les deux domaines, nous travaillerons ensemble sur la question de la prévention et de la sensibilisation.

Nous touchons là le nœud gordien du sujet auquel nous sommes confrontés. Rendre plus efficace notre arsenal répressif, renforcer la prévention, tout cela serait en partie vain si nous ne nous attaquons pas aux représentations, aux stéréotypes sexistes qui sont à la base de ce type de comportements. Le sexisme quotidien, que nous voyons sur nos écrans de télévision, dans nos postes de radio, voire même dans nos instances politiques et républicaine, semble envoyer un message à la société. Ce message, c'est que les inégalités sont tolérées. Et bien non, nous ne voulons plus qu'elles le soient.

C'est un travail qui va au-delà de ce texte, qui concerne l'éducation, l'image des femmes dans les médias, etc... C'est un travail que je mènerai avec mes collègues, et avec détermination.

Dès cet automne, nous lancerons une campagne de sensibilisation sur les violences au travail et la question du harcèlement sexuel sera bien entendu évoquée. Nous préparerons cette campagne avec les associations et les partenaires sociaux, qui m'ont déjà tous dit leur disponibilité et leur intérêt pour y travailler.

Mesdames et messieurs les députés, le projet du Gouvernement a été construit avec le souci d'une approche globale qui permette d'associer le renforcement de la réponse pénale à des actions concrètes à mener sur le champ de la prévention, de la lutte contre les stéréotypes.

C'est une première réponse qui sera suivi d'autres, concernant le champ plus large des violences faites aux femmes.

Le message que nous portons, c'est celui d'un changement de regard de toute la société sur le harcèlement sexuel.

Le travail qui nous attendra au-delà de la loi, c'est de s'assurer qu'elle sera bien appliquée ; c'est aussi de décliner dans la société l'esprit du texte que vous aurez voté.

Je vous remercie de votre attention.