

# SEPT PROPOSITIONS POUR LUTTER CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL AU PARLEMENT

Juliette Clavière

11/12/2017

**Quelques jours après le discours du président de la République à l'occasion de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, Juliette Clavière fait sept propositions pour lutter contre le harcèlement sexuel au sein du Parlement. Elle défend notamment la création d'une structure ad hoc, indépendante et pluraliste, chargée exclusivement de la lutte contre le harcèlement et du traitement des cas dont elle a connaissance, ainsi que la transparence sur les chiffres concernant le harcèlement sexuel.**

L'automne 2017 marquera-t-il en France un tournant décisif dans la lutte contre le harcèlement sexuel ? En quelques semaines à peine, en grande partie dans le contexte des révélations de l'affaire Weinstein, sont intervenus :

- l'annonce par la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, Marlène Schiappa, d'un projet de loi pour 2018 visant à lutter contre les violences sexistes et sexuelles, projet de loi soumis à consultation citoyenne ;
- l'affichage dans les couloirs et ascenseurs de l'Assemblée nationale des dispositions du code pénal relatives au harcèlement sexuel ;
- l'annonce par le président de cette même Assemblée, François de Rugy, le 25 octobre, de la règle selon laquelle l'immunité parlementaire ne saurait en aucun cas constituer un obstacle à la poursuite d'actions judiciaires à l'encontre d'un député pour harcèlement sexuel ;
- l'annonce le 15 novembre par la ministre du Travail Muriel Pénicaud de l'organisation d'une concertation avec les partenaires sociaux sur la question de la formation en matière de prévention du harcèlement sexuel ;
- le discours du président de la République, le 25 novembre, marquant le lancement de la campagne pour la grande cause du quinquennat dédiée à l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Cet élan dépasse très largement les frontières nationales, comme en témoigne par exemple la **résolution** adoptée par le Parlement européen le 26 octobre 2017. Ce texte souligne tout d'abord que les cas de harcèlement sexuel et d'intimidation qui font l'objet de déclarations aux autorités sont trop peu nombreux. Les raisons invoquées pour expliquer cet état de fait sont « la faiblesse relativement persistante du niveau de sensibilisation sociale à ce problème, l'insuffisance des canaux de soutien aux victimes et l'idée qu'il s'agit d'un sujet sensible pour la société, et cela en dépit des procédures formelles qui existent pour s'attaquer à ce phénomène dans le monde du travail et dans d'autres domaines ». Les eurodéputés invitent les États membres « à prendre les mesures de suivi nécessaires à la bonne mise en œuvre des directives de l'Union interdisant le harcèlement fondé sur le genre et le harcèlement sexuel et à veiller à ce [qu'ils] renforcent les moyens humains mis à la disposition des organismes de promotion de l'égalité chargés du contrôle des pratiques discriminatoires ». Ils les encouragent donc « ainsi que les entreprises publiques et privées, à prendre des mesures supplémentaires pour empêcher effectivement le harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou ailleurs et y mettre fin ». Ils les invitent « à prendre les mesures de suivi nécessaires à la bonne mise en œuvre des directives de l'Union interdisant le harcèlement fondé sur le genre et le harcèlement sexuel et à veiller à ce [qu'ils] renforcent les moyens humains mis à la disposition des organismes de promotion de l'égalité chargés du contrôle des pratiques discriminatoires ».

S'agissant de la sphère publique, il est apparu intéressant de regarder ce qu'il en était plus précisément dans nos assemblées parlementaires.

Dans son **rapport annuel** en date du 30 novembre 2016, le déontologue de l'Assemblée nationale indiquait : « De façon générale, les lieux de travail sont particulièrement propices à ce genre de comportement, et l'Assemblée nationale n'échappe pas à ce fléau. Il faut y ajouter, très certainement, des facteurs particuliers qui facilitent les actes de harcèlement : un entre-soi très masculin, des conditions de travail particulières, avec des rythmes soutenus et des séances de nuit tardives, une hiérarchie singulière entre le député et son collaborateur, caractérisée par un contrat de travail dérogoratoire au droit commun, une très grande promiscuité dans des locaux à usage multiple, une forme de familiarité propre au milieu politique... L'ensemble de ces éléments contribue sans nul doute à créer des conditions propices aux situations de harcèlement. » Dans ce même rapport, le déontologue ajoutait : « Mais il ne faut pas [...] croire que ce dispositif [mis en place à l'Assemblée nationale] apporte une réponse définitive à la question du harcèlement. N'ayant aucun moyen d'investigation, le Déontologue ne peut en effet que recueillir les témoignages, accompagner les victimes dans leur démarche juridique ou d'aide psychologique, rencontrer les intervenants dans les cas de harcèlement, mais guère aller au-delà. »

Aussi, au moment où une prise de conscience collective se produit, cette note a pour objectif de rappeler les termes du débat, de dresser un état des lieux et de proposer des pistes pour l'Assemblée nationale, comme pour le Sénat, ces deux institutions ayant chacune engagé leurs propres réflexions.

Cette analyse s'appuie sur des entretiens avec des acteurs des trois assemblées. Elle est menée au regard de l'expérience du Parlement européen, confronté pour partie aux mêmes spécificités que nos assemblées parlementaires, et qui a mis en place un dispositif particulier à partir de 2014, dont un premier bilan est actuellement tiré.

Elle conduit à aborder quatre problématiques :

- quel dispositif ?
- quelles actions ?
- quelles sanctions ?
- quelle transparence ?

## Une certitude : la loi seule ne suffit pas

Le dispositif législatif français en matière de harcèlement sexuel prévoit des dispositions à la fois dans le code pénal et dans le code du travail. C'est au final un dispositif législatif complet, dont l'application est précisée dans la circulaire du 12 novembre 2012 pour ce qui est du harcèlement dans les relations de travail, et dont les peines devraient sembler dissuasives.

### **Code pénal**

#### **Article 222-33 (loi du 6 août 2012)**

*I. Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.*

*II. Est assimilé au harcèlement sexuel le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans un but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.*

*III. Les faits mentionnés aux I et II sont punis de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.*

*Ces peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis :*

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

2° sur un mineur de quinze ans ;

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

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

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

### **Code du travail**

#### **Articles L. 1153-1 à 1153-6 tels qu'issus de la loi du 6 août 2012 et du 4 août 2014**

Outre la définition posée à l'article du code pénal que nous venons de citer dans l'encadré précédent, le code du travail prévoit un champ d'application spécifique à l'entreprise. Il précise que doivent être protégés non seulement les salariés, mais aussi les stagiaires, les personnes en formation ou encore les candidats à emploi ou stage.

Ces dispositions indiquent également que l'interdiction de harcèlement implique, outre l'interdiction de tout acte, une interdiction de toute sanction ou de tout licenciement ou mesure discriminatoire directe ou indirecte pour avoir subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement sexuel.

L'article L. 1153-5 introduit une sorte d'obligation de résultat pour l'employeur en ce qu'il « prend toutes les dispositions nécessaires en vue de prévenir les agissements de harcèlement sexuel ».

Enfin, l'article L. 1153-6 dispose que tout salarié ayant procédé à des agissements de harcèlement sexuel est passible d'une sanction disciplinaire.

Or, que disent les chiffres ? Le 2 juin 2016, lors d'une audition à l'Assemblée nationale relative au bilan de la loi du 6 août 2012, le Syndicat de la magistrature, sur la base d'un audit auprès de magistrats en charge de l'application de ces textes, estimait que les procédures établies pour harcèlement sexuel demeuraient tout à fait marginales, soit un millier de cas par an sur tout le territoire, et ce, alors même que les textes permettent de prendre en compte des comportements très divers. Ce syndicat précisait encore que, dans près de la moitié des cas donnant lieu effectivement à poursuites, plus de la moitié sont classés, le plus souvent en raison du désistement de la victime ou de son désintéressement.

Dès lors, il ne paraît pas étonnant, comme le rapporte l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT), que, sur le millier de plaintes recevables pour harcèlement sexuel au travail, moins d'une centaine donnent lieu à condamnation.

La libération de la parole à laquelle nous assistons depuis l'affaire Weinstein, et qui a pu s'exprimer par l'initiative #BalanceTonPorc ou, pour le monde politique, par celle du collectif Chair collaboratrice, montre de toute évidence un hiatus entre l'efficacité de l'ordonnement juridique et la réalité nouvellement exprimée. Ce constat ne doit pas tant conduire à une modification de l'état du droit (au-delà des utiles propositions visant à faciliter les procédures juridictionnelles) qu'à en assurer la pleine efficacité.

D'une part, pour un certain nombre de victimes, et comme l'a rappelé le président de la République dans son discours du 25 novembre dernier, le seul choix d'aller devant la justice peut constituer un problème. Les juges, mais aussi les services de police, constituent des interlocuteurs qui peuvent se révéler intimidants, et la publicité éventuelle des faits peut être vécue comme une honte s'ajoutant souvent à un sentiment de culpabilité. Le temps de la justice peut également paraître un obstacle, alors même que la victime vit une situation d'urgence qui l'expose quotidiennement à son agresseur. D'autre part, le recours à une action juridictionnelle peut aussi apparaître pour certaines victimes comme disproportionné. Pour elles, il ne s'agit pas tant d'obtenir une condamnation devant toute la société que de constater de la part de son environnement professionnel une reconnaissance de ce qui lui arrive et la mise en place de solutions mettant fin à la situation de harcèlement.

Il s'agit donc davantage de définir des dispositifs qui permettent aux victimes de connaître leurs droits, de trouver des interlocuteurs de proximité, notamment médicaux, et d'identifier des solutions dans un contexte qui constitue leur quotidien. Il s'agit d'ailleurs ni plus ni moins d'une obligation pour l'employeur dans le cadre professionnel, au titre de l'article 1153-5 du code du travail qui précise que cette responsabilité se décline en trois obligations : prévenir, mettre un terme aux faits incriminés et sanctionner les auteurs.

C'est précisément cette mise en œuvre des obligations qui a clairement fait défaut ces dernières années, maintenant une forme d'impunité pour les coupables de tels agissements et conduisant les victimes à redouter que des démarches les exposent à de l'indifférence, voire à des risques supérieurs au silence.

**Une exigence : la mise en place d'un véritable dispositif de**

## prévention et d'accompagnement

À la suite de l'adoption de la loi du 6 août 2012, établissant une définition plus précise du délit de harcèlement sexuel prévu à l'article 222-3 du code pénal, le bureau de l'Assemblée nationale a adopté, le 20 novembre 2013, la mise en place d'un dispositif destiné à lutter contre les situations de harcèlement moral et sexuel.

Ce dispositif comprend deux niveaux :

- un référent au sein de l'administration parlementaire rattaché au secrétariat général et placé auprès du déontologue de l'Assemblée, qui permet aux collaborateurs et, depuis 2016, aux fonctionnaires parlementaires et aux députés d'évoquer des situations de harcèlement ou des comportements inappropriés dans leurs relations de travail;
- le déontologue qui peut être saisi soit directement, soit sur orientation du référent, la règle étant qu'à cet égard une liberté complète est laissée aux victimes.

Sur la base de la définition du harcèlement sexuel posée par le code pénal, ces deux interlocuteurs proposent aux victimes de harcèlement un accompagnement dans toutes leurs démarches juridiques et/ou leur prise en charge psychologique.

Au Sénat, un plan de prévention et de lutte contre le harcèlement, adopté par le Bureau du 9 novembre 2017, sur la base des conclusions d'un groupe de travail paritaire composé de sénateurs et de collaborateurs, doit se mettre en place. Il s'articule autour de trois axes : l'information et la prévention, l'accueil et l'accompagnement des victimes (avec notamment la création d'une cellule d'écoute qui pourra le cas échéant transmettre au président du Sénat une évaluation de la situation), enfin, l'évaluation par le recours à un audit externe afin d'établir, au terme de la première année de mise en œuvre de ce plan, un bilan de l'efficacité de ces mesures.

Du côté du Parlement européen, un dispositif a été établi à la suite d'une décision du 12 décembre 2013 du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne condamnant l'institution parlementaire pour manquement à son devoir de sollicitude vis-à-vis des assistants parlementaires d'une eurodéputée grecque reconnue coupable de faits de harcèlement moral. Le Tribunal considérait en effet que le Parlement européen, n'ayant pas mis en place une organisation adaptée pour permettre une assistance aux collaborateurs parlementaires, avait privé de toute efficacité les dispositions relatives à la santé, la sécurité et la dignité des travailleurs.

Le dispositif retenu se fonde en premier lieu sur une structure spécifique : le comité consultatif sur

le harcèlement (moral et sexuel) et sa prévention sur le lieu de travail. Outre sa mission de prévention, il traite les plaintes opposant les assistants parlementaires et les députés au Parlement européen. Sa composition est mixte, le choix d'une structure totalement intégrée à l'institution et impliquant majoritairement des parlementaires ayant été retenu.

### **Le comité consultatif sur le harcèlement**

*Il est composé de cinq membres, dont trois parlementaires qui sont choisis par le président du Parlement européen parmi les questeurs de l'institution. Un membre est nommé par le comité des assistants parlementaires. L'administration est représentée par le président du comité de consultation et de prévention sur le harcèlement sur le lieu de travail. La présidence de cet organe revient à l'un des questeurs (aujourd'hui Élisabeth Morin-Chartier). Deux observateurs participent aux travaux de ce comité : un représentant du service médical et un représentant du service juridique du Parlement européen.*

La comparaison entre les options retenues par le Parlement européen et par l'Assemblée nationale permet de faire émerger une série de questions : est-il nécessaire de disposer d'une structure spécifique à la question du harcèlement, choix retenu au Parlement européen, ou faut-il confier ce rôle à des organes de contrôle plus généralistes, choix retenu par l'Assemblée nationale ? Ces structures doivent-elles ou non intégrer en leur sein des élus ? Sont-elles suffisantes ?

À l'Assemblée nationale, si le choix de confier au déontologue et à son adjoint la mission d'accompagnement tant des assistants que des élus (mais aussi des fonctionnaires) a pu répondre à une solution pratique, éviter de multiplier des structures, il est surtout justifié par le caractère d'indépendance du déontologue. Dans son [rapport du 30 novembre 2016](#), le déontologue affirme d'ailleurs que le statut de personnalité extérieure et indépendante de l'institution lui permet une grande latitude d'action et une liberté de ton tout à fait unique.

Lors de l'audition de représentantes du collectif Chair collaboratrice le 9 novembre dernier par le groupe de travail « Conditions de travail et collaborateurs » chargé notamment de réfléchir à un dispositif de lutte contre le harcèlement sexuel, les faiblesses mises au jour interrogent clairement sur l'efficacité du dispositif :

- le caractère très fragile du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit cette mission, puisque les articles du règlement de l'Assemblée nationale relatifs au déontologue (articles 80-2 à 80-4) ne font pas référence à cette mission ;
- l'absence totale de service du déontologue, qui ne peut pas traiter convenablement des cas dont il/elle est saisi(e).

Au Parlement européen, des voix s'élèvent pour remettre en cause la composition actuelle du comité consultatif, suspecté d'être à la fois juge et partie. Pour Élisabeth Morin-Chartier, actuelle présidente de ce comité, un tel présupposé – les élus feraient prévaloir leurs intérêts de « caste » sur l'application de la loi – n'est pas fondé. La présence de représentants des assistants, comme le fait que les députés membres du comité sont des questeurs, par définition en charge de l'intérêt non des parlementaires mais de l'institution, constituent autant de garanties. Mieux, la participation d'élus représentant l'institution peut être perçue comme une prise de conscience. Il reste que, dans la **résolution** du 26 octobre dernier, les parlementaires ont bel et bien demandé au président du Parlement européen et à son administration d'évaluer et de réviser, si nécessaire, la composition des organes compétents, notamment afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

L'existence d'une instance unique de l'institution est-elle suffisante ou faut-il la compléter par des instances à l'intérieur même des groupes politiques ? Dès 2014, le groupe Socialistes et démocrates du Parlement européen a estimé nécessaire d'aller plus loin en créant, pour ses propres collaborateurs, des conseillers « de confiance ». Cette création résultait d'une réflexion plus générale relative au bien-être au travail, dans un contexte marqué par des situations d'incompréhension culturelle et de risques d'abus de pouvoir. Mais, dans le cadre plus spécifique du harcèlement, il est apparu que la mise en place de tels conseillers répondait à la nécessité de pouvoir disposer d'interlocuteurs de proximité dans des situations où l'émergence – et l'écoute – de la parole constitue souvent le premier obstacle que les victimes doivent surmonter.

Cette démultiplication du mécanisme de lutte contre le harcèlement présente aussi la vertu du développement d'un certain « contrôle social » en la matière devant permettre de limiter le sentiment d'impunité pour ceux qui commettent de tels agissements. Le leitmotiv « La honte doit changer de camp » rencontre ici une très intéressante concrétisation.

À ce jour, le groupe Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates du Parlement européen dispose de trois conseillers pour environ 250 collaborateurs concernés. Ces conseillers sont volontaires et recrutés d'après leur motivation et un certain nombre de critères. Une fois choisis, ils ont suivi douze journées de formation (techniques de médiation, approche psychologique...).

L'accès à des représentants du corps médical constitue aussi une demande forte.

Au Parlement européen, cette possibilité existe et se décline de deux façons. D'une part, toute victime a accès à un médecin et ou à une assistance psychologique dès qu'elle le souhaite. D'autre part, un médecin est intégré aux travaux du comité pour permettre à ses membres de disposer de son expertise, mais aussi afin qu'il assiste les victimes lors des auditions par le comité.

À l'Assemblée nationale, la situation semble plus confuse. Lors des auditions des syndicats représentatifs des collaborateurs parlementaires devant le groupe de travail Conditions de travail et collaborateurs, une controverse est apparue sur la possibilité reconnue à ces derniers de pouvoir saisir le médecin de l'Assemblée nationale. Outre que l'accès à un médecin peut correspondre à une nécessité sanitaire au moment des faits, un tel interlocuteur offre aussi aux victimes la certitude de la plus grande confidentialité grâce au secret médical. La rapporteure du groupe de travail a d'ailleurs explicitement indiqué à la suite de ces auditions qu'elle proposerait la mise à disposition d'un médecin dans le cadre de faits de harcèlement.

Il apparaît donc qu'une lutte efficace contre le harcèlement passe par sa reconnaissance officielle et son institutionnalisation *via* l'existence d'une structure *ad hoc*, indépendante et pluraliste, impliquant l'ensemble des acteurs – des parlementaires jusqu'aux médecins. Mais elle repose également sur un dispositif suffisamment complet pour permettre à chaque victime de trouver des interlocuteurs de proximité et de confiance, ces deux derniers paramètres étant en particulier essentiels pour faire émerger la parole, qui demeure le point le plus complexe à obtenir.

## **Une nécessité : l'émergence d'une véritable culture anti-harcèlement**

Le harcèlement sexuel ne peut être traité comme un « conflit de travail » comme les autres : il concerne des faits et des attitudes qui touchent au domaine intime par excellence et il peut avoir des conséquences dramatiques et durables sur la santé, tant sur le plan physique que psychologique. Si cette réflexion peut valoir aussi en partie pour le harcèlement moral – et plusieurs interlocuteurs ont souligné les liens entre les deux phénomènes, l'un étant parfois le prélude à l'autre –, beaucoup ont exprimé le fait qu'ils étaient plus particulièrement démunis face au harcèlement sexuel.

La première étape de la constitution d'une culture anti-harcèlement passe évidemment par une connaissance des droits et des moyens de les faire valoir. C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale, il a été décidé que le rappel de la loi et du dispositif existant serait effectué lors de chaque signature de nouveaux contrats de collaborateurs, un livret spécifique étant remis à cette occasion. Dans sa contribution au rapport du déontologue, le Cercle des collaborateurs et attachés parlementaires a formulé cinq recommandations en faveur d'une meilleure information, comme le fait de donner une visibilité permanente à la page du site intranet consacrée aux « mesures contre le harcèlement » ou encore l'affichage obligatoire dans les bureaux parisiens et les permanences parlementaires des dispositions et des informations pratiques pour signaler les cas de harcèlement.

La deuxième étape est de permettre à ceux qui participent au dispositif d'écoute et d'accompagnement d'agir au mieux à l'égard des victimes comme de ceux qui ont pu assister à des faits de harcèlement. Ces interlocuteurs doivent être en mesure de créer un climat de confiance, de détecter les cas les plus graves, mais aussi savoir adopter une démarche de médiation, tout en restant dans un cadre juridique strict visant à respecter les droits de la défense. Ces capacités, dans des contextes souvent tendus, sont indispensables, mais constituent aussi un défi. Cette « professionnalisation » de l'accompagnement nécessite en effet des moyens et de la disponibilité. Cette question des moyens constituera sans conteste un des marqueurs de l'engagement réel des responsables.

Mais les besoins vont plus loin. Lorsque les témoignages montrent à quel point il peut exister un fossé entre l'appréciation des uns et des autres face à de mêmes faits, c'est presque un travail d'apprentissage, de pédagogie civique qu'il convient de mettre en place. Comme le disait sur

France Inter le 22 novembre dernier l'ancienne ministre des Droits des femmes, Laurence Rossignol, il est important de mettre des mots sur un ensemble de situations qui ne sont pas toutes les mêmes et de disposer d'outils qui permettent d'identifier clairement la nature des faits. Une agression sexuelle n'est pas la même chose qu'un fait de harcèlement, qui ne doit pas davantage être confondu avec un comportement inapproprié.

Or, la définition du harcèlement sexuel présente un double aspect qui traduit de fait une double difficulté d'appréciation. D'une part, les faits concernés peuvent consister en des propos ou des comportements à connotation sexuelle. D'autre part, leur effet sur la victime doit constituer une atteinte à sa dignité ou la création d'une situation d'intimidation, hostile ou offensante.

Comme l'indique l'Union syndicale des magistrats dans une [étude](#) de juin 2016 sur le bilan de la loi du 6 août 2012, « si des propos ou attitudes peuvent se révéler tout à fait univoques en comportant un caractère pornographique ou obscène », d'autres seront moins évidents à juger et ne peuvent « relever simplement de la perception subjective de l'auteur ou de la victime du harcèlement ». La [circulaire d'application](#) du 12 novembre 2012 précise d'ailleurs que « le caractère de gravité s'apprécie au regard du contexte, et plus précisément des relations existant entre le harceleur et sa victime, de la situation dans laquelle se trouve cette dernière, et de sa capacité plus ou moins grande à résister à la pression dont elle est l'objet ».

La jurisprudence antérieure à la loi du 6 août 2012 avait d'ailleurs différencié ce qui relevait d'une entreprise de séduction « lourde » de ce qui caractérise des faits de harcèlement. La loi de 2012, tout en définissant de façon plus précise le harcèlement et en étendant son champ, n'a toutefois pas voulu clarifier cette distinction. Il s'agissait sans doute d'éviter la mise en place de relations trop rigides que la majeure partie des interlocuteurs rencontrés ne souhaitent pas voir s'instaurer.

Si la création de structures d'écoute et de médiation répond en partie à ce besoin de pédagogie et contribue à cette compréhension collective, la mise à disposition pour toutes les parties d'une sorte de code de bonne conduite ou, si l'on préfère par la négative, des conduites répréhensibles, correspond sans aucun doute à une demande et permettrait le développement d'une culture anti-harcèlement.

Le Parlement européen, dans son guide pour les députés, « Zéro harcèlement sur le lieu de travail » remis à tous les parlementaires européens depuis l'été 2016, donne un certain nombre d'exemples de comportements pouvant constituer des faits de harcèlement :

- « compliments répétés et exagérés sur l'apparence d'une relation de travail, qu'il s'agisse

- d'une femme ou d'un homme ;
- répétition de commentaires grossiers, suggestifs ou d'insinuations à caractère sexuel ;
- contacts physiques, frôlements, pincements, baisers délibérément donnés alors qu'ils n'étaient pas souhaités ».

Une telle démarche peut être utile même si le caractère pour le moins basique des recommandations a été souligné et critiqué.

## Remédier au trou noir de la sanction disciplinaire

Le code pénal et le code du travail prévoient des peines d'amende et d'emprisonnement.

Mais, sur le plan disciplinaire, tout reste à construire et les difficultés ne manquent pas. Les parlementaires se trouvent en effet dans une situation de surexposition médiatique concernant ce type d'accusation. Elle conduit souvent à une accélération du processus de mise en cause, alors même que les situations peuvent être plus complexes. De façon paradoxale, les parlementaires disposent aussi d'une protection spécifique à travers le bénéfice de l'immunité. Le chemin est donc étroit mais il doit être trouvé.

Dans son **rapport** de novembre 2016, le déontologue estime d'ailleurs qu'un mécanisme de sanctions disciplinaires assurerait une meilleure effectivité du dispositif. Il précise à ce titre qu'« il est en effet peu compréhensible pour l'opinion publique que des comportements de harcèlement ne fassent pas l'objet d'une condamnation, même symbolique, au sein de l'Assemblée. »

Pour autant, il se prononce contre l'instauration d'un dispositif spécifique au harcèlement qui « paraîtrait [...] excessive et stigmatiserait inutilement la classe politique ». Il préconisait de passer par le truchement du concept d'exemplarité avec la possibilité, comme le prévoit l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, de prononcer des sanctions disciplinaires prononcées par le Bureau de l'Assemblée nationale, sur la base des recommandations du déontologue. Il formalise à ce titre une proposition d'inscription dans le code de déontologie d'une extension du devoir d'exemplarité qui disposerait : « Les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale ». Cette solution a sans doute un objet : éviter toute interaction avec une éventuelle procédure pénale et permettre une autonomie de sanction pour l'institution parlementaire. Mais il faut être conscient qu'elle a aussi un effet : elle apparaît pour le moins pusillanime.

Le Parlement européen a pour sa part d'ores et déjà franchi ce pas puisque le comité consultatif a

expressément pour mission, en cas avéré de harcèlement, de transmettre au président de l'institution des conclusions comprenant d'éventuelles recommandations de sanctions. Ces sanctions sont celles prévues à l'article 166 du **Règlement intérieur du Parlement européen**. Elles peuvent aller d'un simple blâme – ce qui paraît néanmoins peu compatible avec la gravité d'un acte de harcèlement – à la suspension ou au retrait d'une ou de plusieurs fonctions que le reconnu coupable exerce au sein de l'Assemblée.

Il reste que, à ce jour, cette possibilité est restée virtuelle puisque qu'aucune sanction n'a officiellement été prise à l'encontre d'un eurodéputé pour fait de harcèlement sexuel. La réaction du Parlement européen aux propos sexistes de l'eurodéputé polonais Janusz Korwin-Mikke, qui avait déclaré en séance plénière que « bien entendu les femmes doivent gagner moins que les hommes, parce qu'elles sont plus faibles, elles sont plus petites et sont moins intelligentes », ouvre peut-être une nouvelle ère. Ce dernier a effectivement été sanctionné par la privation de trente jours d'indemnités de présence au Parlement européen et la suspension durant dix jours de toute activité parlementaire. Par ailleurs, le député ne pouvait plus représenter l'institution parlementaire à l'extérieur pour une période d'un an.

### **La procédure du comité du Parlement européen**

*Dépôt d'une plainte officielle pour harcèlement de la part d'un assistant contre un député. Le comité entend l'assistant s'estimant confronté à une situation de harcèlement et ouvre une enquête si les preuves sont suffisantes.*

*Le comité peut alors inviter le député pour l'entendre. Il peut également auditionner tout autre témoin. Le comité peut demander tout élément de preuve nécessaire à l'administration du Parlement. Une fois l'enquête terminée, le comité transmet ses recommandations et ses conclusions au président qui arrête sa décision. Si le président estime que la situation de harcèlement est avérée, il peut prendre une sanction contre l'intéressé conformément à l'article 166 du règlement du Parlement européen. Le député peut faire appel de cette décision devant le Bureau du Parlement européen. Le comité travaille dans la plus complète autonomie, indépendance et confidentialité. Ses délibérations sont secrètes. Cette procédure a un caractère administratif et n'est pas susceptible de recours juridictionnel.*

Au-delà de la peine disciplinaire, se pose la question du cas particulier du mandat parlementaire. Les lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique ont sans doute marqué une étape importante dans la lutte contre le harcèlement sexuel. Elles prévoient en effet une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité à l'encontre de toute personne coupable d'un crime ou d'un des délits énumérés au paragraphe de l'article 131-26-2. Le harcèlement sexuel figure bien parmi les délits visés par ce dispositif.

Cette inclusion du délit de harcèlement sexuel n'était cependant pas prévue initialement dans le projet de loi proposé par le gouvernement. C'est à l'initiative de l'ancienne ministre des Droits de la femme, Laurence Rossignol, *via* un amendement adopté par le Sénat, que cette préoccupation a été intégrée. La ministre de la Justice Nicole Belloubet avait alors émis un avis défavorable par souci de sécurité juridique. La rédaction finale de la loi reprend cependant bien cette avancée et le dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel, qui a rejeté toute atteinte au principe d'individualisation des peines. En effet, comme le précise la circulaire d'application de la loi, l'inéligibilité n'est pas automatique, mais le juge doit justifier pourquoi celle-ci ne s'appliquerait pas à l'affaire dont il est saisi.

Il convient en outre de préciser que les effets de cette innovation peuvent se prolonger. L'article LO 136 du code électoral prévoit en effet que lorsque l'inéligibilité survient en cours de mandat, et dès lors que la condamnation est définitive (et donc toutes les voies de recours épuisées par la personne mise en cause), la déchéance du mandat peut être prononcée.

Il est vrai que cette condition de condamnation définitive peut apparaître en contradiction avec l'exigence morale d'exemplarité, la proclamation de la déchéance n'intervenant du coup que bien plus tard ou devenant même parfois, par le jeu des délais juridictionnels, sans objet. Il reste que cette avancée au plus haut niveau du dispositif légal traduit sans aucun doute une prise de conscience nécessaire à ce combat.

## **La délicate question de la transparence : révéler n'est pas créer**

Ce qui frappe le plus à la lecture des rapports relatifs au traitement des questions de harcèlement, que ce soit au Parlement européen ou à l'Assemblée nationale, c'est qu'aucun cas ni même aucune saisine ne sont officiellement reconnus.

Dans son **rapport** du 30 novembre 2016, le déontologue de l'Assemblée nationale le dit clairement : « À la différence des consultations qu'il est conduit à faire en application du code de déontologie, le Déontologue s'est abstenu de communiquer sur le nombre de personnes qui l'ont saisi dans le cadre du dispositif harcèlement. » Il ajoute : « Quels que soient les chiffres qui pourraient être avancés, il ne fait nul doute qu'ils seraient récupérés et commentés, sans que, sur le fond, cela fasse avancer l'exigence impérieuse de la lutte contre le harcèlement. »

On ne voit pas de justification particulière à une telle occultation, qui au demeurant paraît peu conciliable avec une volonté de sanction disciplinaire. Connaître les chiffres paraît au contraire indispensable. Pour avancer dans la lutte contre le harcèlement sexuel, il est en effet absolument

nécessaire de contrer tout fantasme. Si la confidentialité et l'anonymat doivent rester la règle, notamment tout au long des procédures, tant pour protéger les victimes que pour ne pas créer de faux coupables, la mesure du phénomène doit être faite et connue. D'ailleurs, les demandes d'audit prévues tant par le Parlement européen que par le Sénat pour évaluer les dispositifs établis témoignent de la nécessité d'une plus grande clarté sur ces sujets.

Cette situation rappelle au fond le procès qui avait été fait à Pasteur lors de ses travaux sur la pénicilline. Une partie de l'opinion publique l'accusait alors d'avoir créé les microbes alors que l'usage de la pénicilline ne faisait que révéler leur existence. L'actualité des derniers mois en matière de violence contre les femmes a pu susciter des réactions d'incrédulité, tant la révélation de ce phénomène a été brutale. Cette ampleur et parfois la confusion qui a accompagné ce mouvement ne peuvent ni ne doivent constituer des alibis pour reporter cette indispensable prise de conscience collective. La tâche est loin d'être facile et les solutions présentées dans cette note sont évidemment sujettes à débat. Ces évolutions demanderont sans aucun doute des ajustements et chacun doit faire preuve d'humilité. Mais l'Assemblée nationale comme le Sénat ont tout intérêt à être des parties prenantes actives de ce qui apparaît comme une révolution sociale et culturelle profonde. Ces institutions représentent en effet la société et doivent contribuer à mettre fin à cette situation dont le président de la République a souligné le 25 novembre dernier le sentiment d'horreur et de honte qu'elle suscite.

## Les sept propositions

1. Reconnaissance institutionnelle de la lutte contre le harcèlement sexuel par son introduction dans le Règlement de l'Assemblée nationale ;
2. Création d'une structure *ad hoc*, indépendante et pluraliste, chargée exclusivement de la lutte contre le harcèlement et du traitement des cas dont elle a connaissance ;
3. Expérimentation de la mise en place de conseillers « de confiance » au sein des groupes parlementaires, chargés de recueillir la parole et d'accompagner les victimes ;
4. Octroi de moyens supplémentaires, notamment en matière d'interlocuteurs médicaux ;
5. Mise en place d'une procédure spécifique de sanctions avec la création d'une formation du Bureau de l'Assemblée nationale pour l'examen des cas visant un parlementaire en permettant la présence de représentants du corps médical, des services juridiques, voire d'associations spécialisées ;
6. Renforcement des actions de sensibilisation auprès des élus, des collaborateurs et des fonctionnaires ;
7. Choix de la transparence sur les chiffres concernant le harcèlement sexuel.