

RAPPORT AU GOUVERNEMENT SUR LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES SOUS RELATION D'AUTORITÉ OU DE POUVOIR

**AGIR CONTRE CE FLÉAU
TROP LONGTEMPS IGNORÉ**

TOME 1
SEPTEMBRE 2024

Les violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité ou de pouvoir :
Agir contre ce fléau trop longtemps ignoré

Rapport commandé par lettre de mission interministérielle du 22 mars 2024.

Par

Christine ABROSSIMOV, administratrice de l'Etat

Christine CALDEIRA, Secrétaire générale de l'Association nationale des DRH

Angélique CAUCHY, sportive de haut niveau, présidente de l'association *Rebond*

Bariza KHIARI, ancienne sénatrice de Paris et vice-présidente du Sénat

Marie-France OLIERIC, gynécologue obstétricienne, Chef du pôle Femme mère enfant du CHR de Metz-Thionville, présidente de l'association *Donner des ELLES à la santé*

Rachel-Flore PARDO, avocate au Barreau de Paris et activiste féministe

Paris, le 25 septembre 2024

TOME 1

Table des matières

Synthèse	7
Introduction	10
1. Des faits et des chiffres alarmants	13
1.1 Les faits, sept ans après #MeToo	13
1.2 Les inégalités entre femmes et hommes, propices aux VSS	14
1.3 Des données alarmantes et contrastées	16
1.3.1 Près de 1,4 million de femmes victimes de VSS hors cadre familial dont la très grande majorité ne porte pas plainte	16
1.3.2 A l'aube de la vague #MeToo, un panorama alarmant sur les VSS dans le monde du travail	18
1.3.3 Une aggravation du phénomène dans les secteurs les plus exposés	20
1.4 Un phénomène peu étudié en France	24
1.4.1 Un phénomène peu suivi en France par rapport aux autres pays européens	24
1.4.2 Ce manque d'information entrave la prise de conscience et la capacité à agir	25
2. Identifier et nommer les positions d'autorité et de pouvoir	27
2.1 Mieux identifier les situations d'emprise et postures d'autorité ou de pouvoir	28
2.1.1 L'emprise, un phénomène insidieux	28
2.1.2 Quand le pouvoir devient poison : la posture d'autorité ou de pouvoir et les risques d'abus	29
2.2 Au cœur du droit : les concepts et les infractions inscrits dans la loi	30
2.2.1 Harcèlement sexuel et agressions : décryptage des termes clés du droit français	30
2.2.2 Le viol : au-delà de la violence, la réponse de la loi	31
2.3 La responsabilité de l'employeur, acteur clé de la lutte contre les VSS	32
2.4 Anticiper l'inacceptable : identifier les situations à risque	33
3. Une approche transversale des violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité et de pouvoir	37
3.1 La lutte contre le sexisme ordinaire	37
3.2 Les liens forts entre VSS, violences conjugales, atteinte de la parité et de l'égalité, la précarité et la prévention des risques psychosociaux	40
3.2.1 Violences conjugales et VSS : des combats liés mais distincts	41

3.2.2 L'atteinte de l'égalité et de la parité, un préalable à la lutte contre les VSS, et réciproquement	42
3.2.3 Précarité et vulnérabilité au travail et VSS : des causes aggravantes	45
3.2.4 Prévention des risques psychosociaux et VSS : une dynamique vertueuse	45
3.3 L'objectif de tolérance zéro, une volonté affichée	47
4. Prévenir, repérer, sanctionner et accompagner : plus de 100 acteurs ou groupes d'acteurs en responsabilité face aux VSS	49
4.1 La matrice « prévenir, repérer, sanctionner et accompagner » et le rôle des acteurs	49
4.2 Plus de 100 acteurs ou groupes d'acteurs en responsabilité face aux VSS	50
5. Les leviers pour casser le cercle vicieux des VSS	53
5.1 Mieux utiliser et rendre plus performants les nombreux moyens de prévention	53
5.1.1 Sensibiliser aux VSS : trois axes d'intervention principaux	53
5.1.2 La formation sur la prévention des VSS : une offre abondante mais inadaptée, qui doit être régulée	61
5.1.3 Conditionner les aides publiques au respect de la lutte contre les VSS : un levier à amplifier	65
5.2 Répondre à l'insuffisance des moyens de repérage	67
5.2.1 Des bases légales ou conventionnelles solidement établies mais partielles ou non effectives	67
5.2.2 Les acteurs en première ligne de repérage manquent d'outils et de moyens d'investigation adaptés, ou les utilisent peu	68
5.2.3 Les cellules d'écoute, en quête de professionnalisation, d'indépendance et de moyens et de protocoles efficaces de signalement	71
5.2.4 Les entretiens et enquêtes administratives internes, un levier indispensable pour identifier et protéger, mais difficile à manier	76
5.3 Améliorer et adapter les sanctions des faits de violences sexistes et sexuelles	79
5.3.1 Garantir l'indépendance des procédures	79
5.3.2 Développer et mieux articuler les sanctions administratives, disciplinaires ou judiciaires	84
5.3.3 Des pouvoirs de sanction des autorités administratives indépendantes limités	94
5.4 Développer et soutenir les moyens d'accompagnement	98
5.4.1 La publicité des sanctions, déterminante pour la dissuasion	98
5.4.2 De faibles moyens d'accompagnement des victimes de VSS qui reposent essentiellement sur les associations	100
5.4.3 Réduire la précarité financière et psychologique, sécuriser l'emploi et la carrière des victimes de VSS	103
Conclusion	106
Recommandations de la mission	107
Les recommandations générales, pour le monde du travail	107

Les recommandations particulières au domaine de la santé.....	110
Les recommandations particulières au domaine de la culture et des médias	111
Les recommandations particulières au domaine du sport.....	112
Les recommandations particulières aux institutions politiques, collectivités locales, élus.....	113
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées	115
Annexe 2 : Lettre de mission	123
Annexe 3 : Panorama des secteurs : acteurs et glossaire	127
1. Le domaine du travail en général : Glossaire des acteurs.....	128
2. Le domaine de la santé.....	138
3. Le domaine de la culture et des médias :.....	148
4. Le domaine du sport.....	156
5. Les institutions politiques, les collectivités locales et les élus	164
Annexe 4 : Panorama international : synthèse de la Mission	173
Des constats et concepts nuancés suivant les pays	173
Les concepts et définitions en usage : le langage commun issu ou proche de la convention de l’OIT, quelques particularités nationales.....	190 174
Des contextes et des réactions politiques variés	175
Les programmes et les dispositifs : une mise en place généralisée, des initiatives marquantes	177

TOME 2

Le Tome 2 comprend :

- Contributions des personnes auditionnées ;
- Notes des ambassades (conseillers pour les affaires sociales, Délégation aux affaires européennes et internationales) ;
- Avis et Recommandations des rapports récents sur les VSS ;
- Résultats de l’enquête Genese sur les VSS au travail.

Synthèse

Depuis 2017, de nombreuses réformes législatives visant à mieux lutter contre les violences sexistes, sexuelles, conjugales, intrafamiliales, ont abouti : allongement des délais de prescription, présomption de non-consentement, ordonnances de protection, création de nouveaux délits. **Les acteurs de terrain s'accordent pour dire que le Grenelle des violences conjugales a permis des avancées majeures dans la lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales.**

Mais sept ans après #MeToo, force est de constater la persistance des faits de violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité ou de pouvoir malgré les efforts déjà mis en œuvre pour les prévenir.

Le sexisme, l'emprise se nichent de façon insidieuse dans certaines relations de pouvoir, d'autorité, de subordination, bien au-delà des relations de travail. A titre d'exemple : militants d'un parti politique, élus ou bénévoles au sein d'associations...

Les mécanismes de domination sont les mêmes dans le monde de l'entreprise, du sport, de la santé, des institutions politiques, de la fonction publique ou de la culture, domaines retenus par la Mission à la demande des six ministres signataires de la lettre de mission.

Trop souvent, les hommes qui ont un ascendant par leur hiérarchie ou par leur pouvoir sont dans une position de domination. Aucun milieu, aucun secteur n'est épargné. Il est des univers particuliers où le rapport au corps dans la culture, le sport ou la santé, rend plus facile l'emprise et la domination.

Les inégalités persistantes entre les femmes et les hommes créent un terrain propice aux violences sexistes et sexuelles. Lutter contre les violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité et de pouvoir implique nécessairement de lutter pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Au terme du travail effectué et après près de 70 auditions, nous pouvons affirmer que les **violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité et de pouvoir sont malheureusement un fléau.**

Par ailleurs, l'absence de respect vis-à-vis de l'Autre, l'abus de positions d'autorité ou de pouvoir joue également un rôle dans toutes les formes de violences, notamment le harcèlement de rue, à domicile. Cette absence de respect général gangrène le corps social dans un pays où les questions de sécurité réelles ou ressenties deviennent un élément important du débat public.

L'enjeu de ce rapport est de faire un état des lieux et des préconisations sur l'angle mort que représentent les violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité et de pouvoir.

Bien évidemment, nous ne méconnaissons pas les violences faites à l'égard d'hommes : propos homophobes, violences psychologiques, physiques ou sexuelles dans le

cadre de rapports de subordination mais nous avons concentré notre travail sur les violences faites aux femmes car elles représentent la grande majorité des cas.

Les chiffres sont alarmants : **près de 1,4 million de femmes a déclaré avoir subi des violences sexistes ou sexuelles hors cadre familial en 2021. Parmi elles, seules 2% des victimes ont porté plainte auprès des forces de l'ordre¹.**

Du harcèlement au viol, il s'agissait pour nous de mettre des mots sur les mécanismes à l'œuvre pour mieux appréhender ces violences : c'est un préalable nécessaire à l'action.

Ce rapport a pour objectif de présenter une série de mesures pratiques et pragmatiques à mettre en œuvre pour construire une chaîne vertueuse de prévention, de repérage, de sanction, d'accompagnement et de réparation et faire œuvre utile pour la société tout entière.

La mission retient 15 recommandations prioritaires :

Prévenir :

- **Étendre la conditionnalité des aides publiques (Etat-collectivités publiques) dans tous les secteurs, y compris les partis politiques, à la mise en œuvre effective de mesures de prévention des violences sexistes et sexuelles (formation, communication...).**
- **Créer un label *Agir contre les violences sexistes et sexuelles* pour distinguer les structures qui mettent en œuvre des outils de formation et de prévention adaptés.**
- **Confier à un organisme indépendant la certification et le contrôle des organismes de formation sur les violences sexistes et sexuelles et de ceux réalisant les enquêtes internes.**
- **Expliquer les différentes formes de violences sexistes et sexuelles, éduquer sur ce qu'est un rapport de pouvoir et les risques de l'emprise, notamment lors de formations diplômantes, à l'entrée dans l'emploi ou dans le cadre du service national universel.**
- **Rendre la formation aux violences sexistes et sexuelles obligatoire pour toute personne en position d'autorité ou de responsabilité et tous les professionnels intervenant dans la prise en charge des cas de violences sexistes et sexuelles.**
- **Pérenniser et spécialiser les enquêtes de victimation en lien avec les violences sexistes et sexuelles sous rapport d'autorité ou de pouvoir.**
- **Evaluer la loi Rixain du 24 décembre 2021 relative aux grandes entreprises et la loi du 19 juillet 2023 relative à la fonction publique pour atteindre l'objectif d'égalité fixé dans les instances dirigeantes et exécutives et dans les instances disciplinaires.**

¹ [Enquête statistique annuelle de victimation du ministère de l'Intérieur.](#)

Repérer :

- Généraliser les structures d'écoute et de signalement dont la compétence et l'indépendance sont requises pour briser l'entre soi et susciter la confiance.

Sanctionner :

- Permettre aux victimes de violences sexistes et sexuelles hors cadre conjugal de solliciter une ordonnance de protection.
- Inciter et mieux accompagner les organisations dans la réalisation d'enquêtes internes avec sanctions administratives ou disciplinaires, équitables, rapides et dissuasives, sans attendre l'issue des procédures judiciaires, avec publication annuelle d'un rapport quant aux mesures prises.
- Expérimenter dans les juridictions la création de pôles spécialisés sur les violences sexistes et sexuelles dans le cadre de relations de travail, qui confèrent au juge des compétences tant pénales que prud'homales.

Accompagner et réparer :

- Permettre l'octroi de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte.
- Améliorer la formation des experts judiciaires psychologues ou psychiatres et augmenter le nombre d'experts spécialisés dans l'évaluation des conséquences physiques et psychologiques des violences sexistes et sexuelles.
- Augmenter les conditions de prise en charge par les assurances ou les mutuelles des frais liés à une action judiciaire et aux soins des victimes de violences sexistes ou sexuelles.

Enfin, nous appelons à lancer un Grenelle des violences sexistes et sexuelles, une campagne de communication grand public et créer une commission de suivi des recommandations.

L'ensemble des 41 recommandations figure en fin de rapport p 107 à 113, dont trois recommandations prioritaires dans les domaines de la santé, du sport et des institutions politiques et une recommandation prioritaire dans le domaine de la culture.

Paris, le 25 septembre 2024

Introduction

L'émergence du mouvement #Metoo en 2017 a mis en lumière la persistance des faits de violences sexistes et sexuelles. La vague s'est amplifiée et étendue ces derniers mois, au travers d'événements médiatisés dans le monde du sport, du cinéma mais aussi de la santé et des institutions politiques et des armées.

La lutte contre les violences faites aux femmes est une grande cause nationale du quinquennat. Dans ce contexte, une mission interministérielle sur les violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité et de pouvoir a été confiée par six ministres à des personnalités qualifiées, chargées de dresser un état des lieux des dispositifs déjà existants et de leur mise en œuvre, préconiser des pistes d'amélioration et proposer les actions permettant d'identifier et de prévenir ces violences.

Les six ministres signataires de la lettre de mission le 22 mars 2024 sont :

- La ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités,
- La ministre de la Culture,
- Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
- Le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques,
- La ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques,
- La ministre déléguée auprès du premier ministre, chargée de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations.

Le champ couvert est large : le monde du travail mais aussi toute relation d'autorité ou de pouvoir, avec une attention particulière portée aux secteurs les plus exposés que sont la santé, la culture, le sport et les institutions politiques.

Les membres de la Mission sont :

Christine ABROSSIMOV, administratrice de l'Etat,
Christine CALDEIRA, secrétaire générale de l'ANDRH,
Angélique CAUCHY, sportive de haut niveau, présidente de l'association *Rebond*,
Bariza KHIARI, ancienne sénatrice de Paris et vice-présidente du Sénat,
Marie-France OLIERIC, gynécologue obstétricienne, Chef du pôle Femme mère enfant du CHR de Metz-Thionville et présidente de l'association *Donner des ELLES à la santé*,
Rachel-Flore PARDO, avocate au Barreau de Paris et activiste féministe.

Depuis 2023 ont paru de nombreux rapports relatifs aux violences sexistes et sexuelles (VSS)² dont les recommandations ou avis sont reproduits dans le Tome 2³.

La mobilisation des acteurs et des secteurs s'amplifie. Le ministre en charge de la Santé a lancé une concertation fin avril avec les acteurs de la santé et établi un plan qui se déroulera en plusieurs phases. A l'appui d'une mission d'inspection sur les VSS dans l'armée qui a rendu son rapport le 11 juin 2024,

² Par convention, le rapport utilise le sigle VSS pour mentionner globalement les violences sexistes et sexuelles et le harcèlement sexuel au travail ou sous relation d'autorité et de pouvoir.

³ [Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes \(2023-2027\)](#) ;

- Propositions et études de l'Observatoire des VSS en politique, février et juillet 2023 ;

- Rapports annuels du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, janvier 2023, janvier 2024 ;

- Rapport de la Commission d'enquête parlementaire relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégué de service public, décembre 2023 ;

- Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, janvier 2024.

le ministre des Armées a annoncé un programme de lutte contre les VSS qui placera la victime au cœur du dispositif. La ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques prépare une loi Héritage en co-construction avec les acteurs, notamment sur les axes de la gouvernance et de la protection des pratiquants sportifs. L'Assemblée nationale a lancé en mai 2024 une commission d'enquête relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité. Le Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027, fait l'objet de points d'avancement réguliers de la part des ministères porteurs⁴.

67 auditions, 140 personnes auditionnées

La Mission a conduit 67 auditions, soit 140 personnes auditionnées, entre février et juin 2024, assorties de 20 contributions reproduites en PJ. Elle a élargi ses investigations au domaine de la Justice et des Armées. Elle remercie l'ensemble des personnes auditionnées pour la richesse des échanges et leur intérêt partagé pour faire avancer la cause de la lutte contre les VSS. Elle a recueilli par le biais de la Délégation aux affaires européennes et internationales des ministères sociaux un questionnaire rempli par les conseillers pour les affaires sociales en ambassade d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne, d'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède, reproduit en PJ et synthétisé par la Mission en Annexe. Qu'ils soient grandement remerciés pour leur implication, la qualité et l'intérêt de leur analyse, précieuse pour la Mission pour en tirer des exemples vertueux adaptables à la France.

Dans le temps imparti, la Mission n'a pu auditer de nombreuses associations, témoins, chercheur(e)s, élu(e)s, ni les organisations syndicales et professionnelles. Le rapport de la Mission, qui souligne en effet le rôle pivot des partenaires sociaux dans la lutte contre les VSS, notamment au travers de la qualité de vie et de la santé au travail et de la réduction des risques psychosociaux, est remis aux institutions auditionnées, pilotes ou relais du dialogue social et également mis à disposition plus largement de tous les partenaires impliqués dans le dialogue social⁵.

La Mission encourage également à l'approfondissement relatif aux zones rurales, à l'outre-mer, aux populations vulnérables telles que les femmes migrantes ou allophones, les personnes LGBT+. Elles font partie intégrante de la problématique des VSS et de leurs solutions. Des missions spécifiques pourraient être dédiées à ces publics⁶.

Plan du rapport

⁴ Le [Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027](#) *Toutes et tous égaux*, a inscrit parmi ses mesures « la lutte contre les violences commises sous lien d'autorité, notamment dans les sphères professionnelles, politiques et des sports, en s'appuyant sur les futures recommandations du rapport VSSPA ». Tel est l'objet de la présente Mission.

⁵ Direction générale du travail, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Agence nationale de l'amélioration des conditions de travail, Agence nationale des directeurs de ressources humaines, RH, Déléguee du gouvernement au Bureau international du travail, Centre national du cinéma, Direction générale de l'offre de soins pour la santé et Direction des sports...

⁶ La Mission n'avait pas non plus dans son champ d'analyse les situations particulières des mineurs (éducation nationale, loisirs, apprentissage sportif ou culturel), des personnes résidant en établissement ou privées de liberté (personnes en situation de handicap, personnes âgées, personnes en détention). Elle n'avait pas non plus pour champ le cyber-harcèlement ou la haine en ligne.

En première partie du Tome 1⁷ sont rappelés les faits récents et les chiffres alarmants, estimés à près de 1,4 million de femmes victimes de VSS (hors cadre familial) dont la très grande majorité ne porte pas plainte. Les données sont lacunaires et peuvent entraver la prise de conscience, la volonté et la capacité à agir. Les inégalités persistantes entre les femmes et les hommes créent un terrain propice aux VSS, dans tous les milieux et tous les secteurs. Tant qu'il n'y aura pas d'égalité réelle, on ne pourra prévenir efficacement les VSS.

Dans une deuxième partie, la Mission précise les mots et le droit qui identifient les VSS sous rapport d'autorité et de pouvoir, les distinguant ainsi des violences intrafamiliales ainsi que les règles qui encadrent les obligations de l'employeur et sanctionnent les auteurs.

Dans une troisième partie, la Mission revient aux sources du sexisme, antichambre des VSS, et fait le lien entre les VSS, les violences intrafamiliales, la précarité et la vulnérabilité dans le monde du travail et les relations de pouvoir ainsi que les risques psychosociaux. Mais avant tout, c'est l'objectif d'égalité et de parité qui fonde le socle de la lutte contre les VSS.

La quatrième partie identifie les acteurs directement ou indirectement concernés par la lutte contre les VSS, soit une centaine d'acteurs, répartis selon une matrice « Prévenir, Repérer, Sanctionner et Accompagner » qui a guidé la conduite des auditions. Un zoom sur chaque secteur exposé, avec un glossaire complet, est détaillé en Annexe 3.

La cinquième partie constitue le cœur des analyses et recommandations, établies sur chacun des leviers de prévention, de repérage, de sanction ou d'accompagnement. La Mission fait le constat que d'une part les acteurs et les outils de prévention et de sanction sont abondants et encadrés par la loi ou les conventions, mais pas toujours performants, et que d'autre part les acteurs et outils de repérage et d'accompagnement sont insuffisants, peu soutenus et peu coordonnés.

Enfin, en conclusion, la Mission revient sur la lutte contre les VSS versus lutte contre les violences familiales. Elle constate que beaucoup a été fait pour la lutte contre les violences conjugales et insiste sur la spécificité des VSS, des acteurs et des moyens de lutte propres.

Elle appelle à un Grenelle des VSS, une campagne de communication grand public et une commission de suivi des recommandations.

Les 41 recommandations sont récapitulées dans un tableau final, par domaine et précisant les porteurs et les priorités.

La Mission souhaite une prospérité vigoureuse et opérationnelle aux recommandations formulées, par l'allocation de moyens nécessaires.

Que ce rapport soit un véritable réarmement pour combattre les VSS par l'allocation de moyens nécessaires.

Enfin, au-delà de toutes les femmes qui luttent contre les violences sexistes et sexuelles, elle remercie tous les hommes, victimes, témoins, acteurs au quotidien, dans l'ombre ou fer de lance de positions, de responsabilités et de propositions dans la lutte contre les VSS, non cités dans le rapport mais dont l'action quotidienne est essentielle.

⁷ Le Tome 2 regroupe les notes et contributions des personnes auditionnées, les notes des ambassades (conseillers pour les affaires sociales), les Recommandations ou avis des rapports récents s'étant prononcés sur le sujet des VSS, et une fiche sur les résultats de l'enquête Genese sur les VSS au travail.

1. Des faits et des chiffres alarmants

1.1 Les faits, sept ans après #MeToo

2017 marque l'émergence et le développement rapide de la vague #MeToo en France et dans le monde. Plus qu'une libération de la parole, « la société a surtout accepté d'entendre la parole des femmes... Les femmes parlaient mais elles n'étaient pas entendues ⁸ ».

Aujourd'hui, le monde de l'hôpital, du cinéma, des médias, de l'opéra, de l'archéologie, les élus locaux ou nationaux, l'Université, les Armées, en particulier la marine, est traversé par des mouvements #MeToo et réagit.

Dans le milieu hospitalier, les mouvements #MeToo se multiplient, provenant de professionnels de l'hôpital, d'associations ou de syndicats d'étudiants, d'internes et de professionnels de santé. Les tribunes en faveur de la lutte contre les VSS, les témoignages et enquêtes apparaissent dans les médias⁹. Le ministre délégué en charge de la Santé et de la Prévention a lancé en avril 2024 une concertation de tous les acteurs et construit une nouvelle stratégie de lutte contre les VSS.

Dans les médias, France Télévisions est condamné en janvier 2024 par le Conseil de prud'hommes à régler des dommages et intérêts pour « harcèlement moral », « harcèlement sexuel » et « manquement à l'obligation de sécurité ».

Dans le cinéma, la cérémonie de remise des Césars en février 2024 a été marquée par un discours de Judith GODRECHE, « Je parle mais je ne vous entends pas. Où êtes-vous ? Que dites-vous ? » qui a conduit en mai 2024 à la création d'une Commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'étudier les « abus et violences » dont sont victimes les mineurs et les majeurs dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité.

Dans le monde sportif, les défaillances et VSS ont fait l'objet d'une commission d'enquête parlementaire avec une centaine d'auditions pendant six mois et de la publication d'un rapport fin janvier 2024, suivi d'un avis sur les violences sexuelles et sexistes dans le sport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme¹⁰. Depuis fin 2023, un projet de loi Héritage, co-produit en concertation avec les acteurs du sport ainsi qu'avec les conclusions du Comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport, a pour objectif la parité dans les instances dirigeantes et la protection des pratiquants sportifs dans chacune des fédérations¹¹.

⁸ M PORTOLANO, *Je suis la femme du plateau*, Ed Stock, mars 2024. L'autrice a été auditionnée par la Mission.

⁹ Reportage M. PORTOLANO et G Huet : [Des blouses pas si blanches](#), 5 mai 2024, M6 ;

Tribune de professionnels de l'hôpital, de DG de CHU : *VSS à l'hôpital : les DG de CHU rappellent leur détermination à gagner ce combat* », 24 avril. Les DG de CHU et de CH ont été auditionnés par la Mission.

Les anciennes ministres de la Santé Roselyne BACHELOT et Agnès BUZYN témoignent, M6 diffuse en mai 2024 une enquête sur les violences à l'hôpital [Des blouses pas si blanches](#).

¹⁰Assemblée nationale : [Rapport au nom de la Commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public](#), décembre 2023; [Avis sur les violences sexuelles et sexistes dans le sport \(A-2024-1\) | CNCDDH](#). Les recommandations sont reproduites en Tome 2.

¹¹ Dite Commission DIAGANA BUFFET : [Remise du rapport du Comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport | sports.gouv.fr](#), décembre 2023.

Dans les Armées, où émerge un mouvement #MeToo de la marine, le ministre des Armées lance un programme de lutte contre les VSS et a d'ores et déjà annoncé que la personne mise en cause sera désormais systématiquement suspendue de ses fonctions¹².

Sept ans après #MeToo, les faits plaident en faveur d'une prise de conscience généralisée. Pour autant, comme le souligne Enora HAMON, aujourd'hui DGA de la Fondation *La France s'engage*, le mal est fait et le mal est profond : « J'aimerais que ceux qui ont manipulé, dominé, agressé parlent. En 2010, personne n'entend, n'écoute et ne croit ce que je dis. Sans preuves, aucune plainte ne peut aboutir. « Guéguerre entre étudiants », « il faut que jeunesse se passe », « tu as dû les provoquer » ... les forces de l'ordre comme les institutions ont toujours préféré minimiser et mettre la poussière sous le tapis. Alors qu'un geste, une parole, des détails apparemment anecdotiques sont, mis bout à bout, d'une violence inouïe [...] Si j'avais pu collecter les preuves, mes plaintes auraient probablement été reçues. Celles de mes camarades aussi [...] **15 ans plus tard, ces "ex-leaders" ont-ils des postes à responsabilité ? La société les a-t-elle laissés agir en toute impunité ? La réponse est doublement OUI. »**

#MeToo a mis en évidence les déséquilibres de pouvoir qui facilitent les abus et incité à une réflexion profonde sur la nécessité de transformer ces dynamiques, que ce soit dans les espaces de travail, au sein des institutions ou dans les relations personnelles.

Au-delà d'un #MeToo c'est un #WeToo de la société entière qui s'élève pour rendre compte de ces abus qui gangrènent les relations professionnelles, sociales et personnelles et détruisent des vies.

Aujourd'hui, la Mission constate une prise de conscience au plus haut niveau pour porter la lutte contre les VSS, les promouvoir, communiquer. Il faut passer de la prise de conscience à l'action qui permette de protéger utilement.

1.2 Les inégalités entre femmes et hommes, propices aux VSS

Les inégalités persistantes entre les femmes et les hommes créent un terrain propice aux VSS. Aucun milieu, aucun secteur n'est épargné. Bien sûr, il existe des univers particuliers, comme la culture, par son exposition médiatique et ses figures emblématiques. Mais on retrouve les mêmes mécanismes de domination dans un club sportif, un service hospitalier, une entreprise, un parti politique. Trop souvent, les hommes, qui ont un ascendant, par leur hiérarchie ou par leur pouvoir, sont placés dans une position de domination dont ils abusent. Lutter contre les VSS sous rapport d'autorité implique nécessairement de lutter pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Tant qu'il n'y aura pas d'égalité réelle, on ne pourra prévenir efficacement les VSS.

Selon le baromètre du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, une immense majorité de la population constate des inégalités de traitement : « 93 % estiment que les femmes et les hommes ne connaissent pas le même traitement dans au moins une des sphères de la société (travail, espace public, école, famille...) [en particulier] le monde professionnel. [...]. Seules 20 % de la population estime que les femmes et les hommes y sont égaux en pratique »¹³.

¹² [Un programme innovant de lutte contre les violences sexuelles et sexistes | Ministère des Armées \(defense.gouv.fr\)](https://www.defense.gouv.fr), 13 juin 2024.

¹³ Haut Conseil à l'Égalité : [Rapport annuel 2023 sur l'état des lieux du sexisme en France](#), janvier 2023.

Une personne sur deux estime « qu'il y a des inégalités entre les femmes et les hommes parce qu'ils ne sont pas éduqués de la même manière et une sur trois pense que les inégalités sont dues à une différence naturelle. »

De même, les opinions varient suivant les générations, mais pas dans le sens d'une amélioration des prises de conscience sur les inégalités ! En effet, les hommes plus âgés sont davantage conservateurs en « enfermant les femmes et les hommes dans des rôles sociaux très stricts », tandis que « les clichés masculinistes et l'affirmation d'une masculinité hégémonique sont plus ancrés parmi les hommes de moins de 35 ans, qu'ils semblent percevoir comme une valorisation de leur genre¹⁴ ». Parmi eux, seulement un homme sur deux « considère que l'image des femmes véhiculée par les contenus pornographiques est problématique contre 79 % des hommes âgés de 65 ans et plus. »

Les clivages entre générations conservatisme chez les plus âgés, masculinisme chez les plus jeunes !	
Parmi les hommes de 65 ans et plus :	Parmi les hommes de 25 à 34 ans :
➤ 78 % considèrent qu'un homme doit prendre soin financièrement de sa famille (67 % en moyenne) ; ➤ un sur deux considère qu'il est normal que les femmes s'arrêtent de travailler pour s'occuper de leurs enfants (40 % en moyenne) ; ➤ un sur deux estime qu'il est normal que les femmes prennent plus soin de leur physique que les hommes (35 % en moyenne).	➤ 20 % considèrent que pour être respecté en tant qu'homme dans la société, il faut vanter ses exploits sexuels auprès de ses amis (8 % en moyenne) ; ➤ 32 % d'entre eux considèrent que le barbecue est une affaire d'homme (23 % en moyenne) ; ➤ 21 % considèrent qu'il faut rouler vite (9 % en moyenne) ; ➤ 23 % qu'il faut parfois être violent pour se faire respecter (11 % en moyenne).

Source : d'après Haut Conseil à l'Egalité, [Rapport annuel 2023 sur l'état des lieux du sexisme en France](#),

Cet ancrage des inégalités fige les consciences et les comportements dans les filets dévastateurs du sexisme et a des conséquences néfastes dans le monde du travail, où le phénomène de précarité et de vulnérabilité, qui touche davantage les femmes, facteur d'inégalité, est propice aux VSS.

Sexisme et précarité, issus de la prégnance des inégalités, sont développés dans la suite du rapport.

Une bataille contre les inégalités est d'ores et déjà engagée pour transformer les normes sociales et culturelles qui ont longtemps toléré les comportements abusifs. Il est important d'aller plus loin pour créer une société plus équitable et respectueuse.

¹⁴ Le masculinisme est un « mouvement social conservateur ou réactionnaire qui prétend que les hommes souffrent d'une crise identitaire parce que les femmes en général, et les féministes en particulier, dominent la société et ses institutions. », HCE, rapport cité.

1.3 Des données alarmantes et contrastées

1.3.1 Près de 1,4 million de femmes victimes de VSS hors cadre familial dont la très grande majorité ne porte pas plainte

Près de 1,4 million de femmes a déclaré avoir subi des violences sexuelles, hors cadre familial, en 2021, dont plus de 200 000 femmes victimes de violences sexuelles physiques et 1,1 million de femmes victimes de violences sexuelles non physiques¹⁵.

Près de 1,4 million de femmes a déclaré avoir subi des violences sexuelles en 2021

Figure 1 > Atteintes aux personnes en 2021

Indicateurs	Nombre de victimes	Part des victimes ayant déposé plainte (en %)	Part des femmes parmi les victimes (en %)	Proportion de victimes parmi les personnes âgées de 18 à 74 ans (en %)	Proportion de victimes parmi les personnes âgées de 18 à 24 ans (en %)	Proportion de victimes parmi les personnes âgées de 65 à 74 ans (en %)	Proportion de victimes parmi les personnes de l'unité urbaine de Paris (en %)	Proportion de victimes parmi les personnes vivant hors unité urbaine (en %)
Violences physiques	498 000	21	48	1,1	3,0	0,2	1,2	0,9
Violences sexuelles physiques	247 000	5	88	0,6	2,6	0,0	0,9	0,3
Violences sexuelles non physiques	1 322 000	2	86	3,0	10,1	0,2	4,2	1,8
Violences conjugales	422 000	14	76	1,0	3,1*	0,1*	1,5*	1,0*
Harcèlement moral	1 493 000	6	63	3,4	6,2	0,9	3,7	2,8
Menaces	883 000	14	42	2,0	2,9	0,6	2,1	1,7
Injures	1 971 000	4	51	4,4	8,0	1,1	5,8	4,4
Atteintes à la personnalité	294 000	12	48	0,7	1,2	SD	0,8	0,5
Discriminations	1 056 000	2	54	2,4	4,6	0,5	4,4	1,7

* Parmi les femmes.

Lecture : En 2021, 1 971 000 personnes âgées de 18 à 74 ans déclarent avoir été victimes d'injures, dont 51 % de femmes. Parmi ces victimes, 4 % ont déposé plainte auprès de la police ou de la gendarmerie. En 2021, respectivement 4,4 % des personnes âgées de 18 à 74 ans et 8,0 % des personnes âgées de 18 à 24 ans déclarent avoir été victimes d'injures.

Champ : Personnes âgées de 18 à 74 ans vivant en ménage ordinaire en France métropolitaine.

Source : SSMSI, enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS) 2022 (questionnaire socle) ; traitement SSMSI.

Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure
[Vécu et ressenti en matière de sécurité en 2022](#), décembre 2023

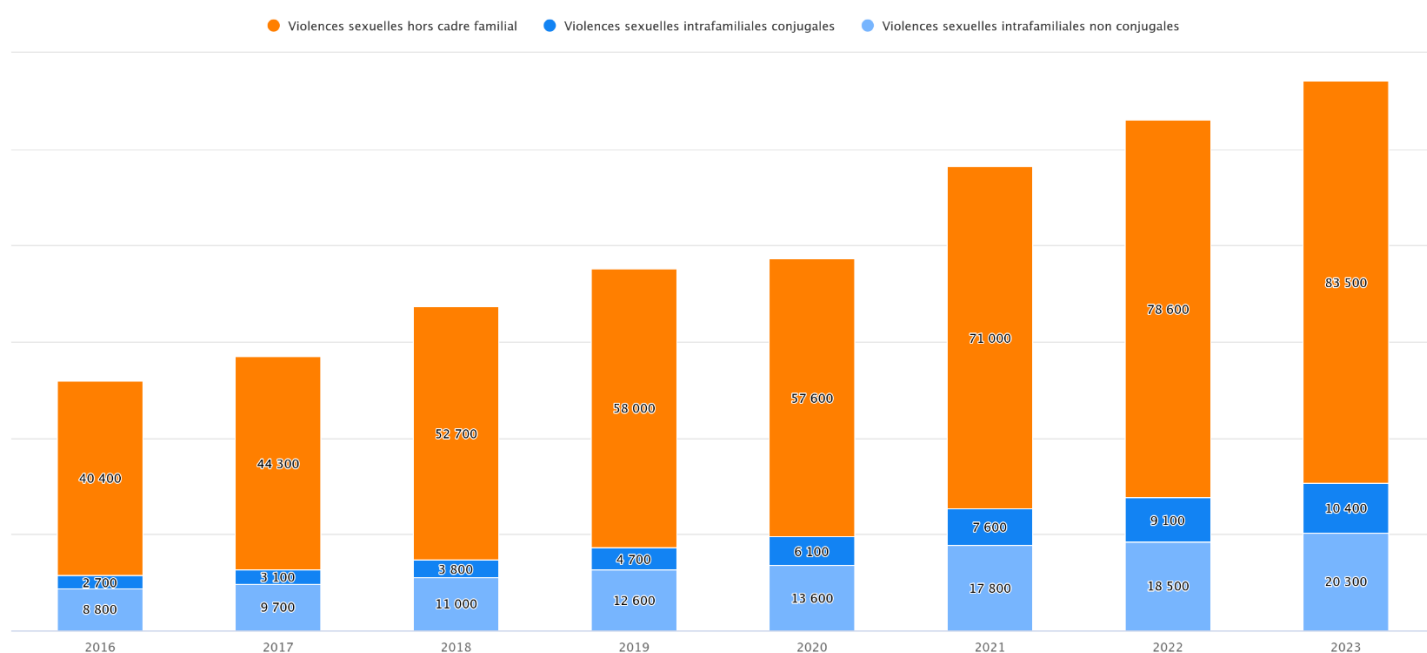
Parmi elles, seules 2 % des personnes victimes de VSS hors cadre familial ont porté plainte auprès des forces de l'ordre. Ce taux atteint 6 % pour les violences sexuelles physiques (viol, tentative de

¹⁵ D'après l'enquête statistique annuelle de victimation "Vécu et ressenti en matière de sécurité" conduite par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). Les enquêtes de victimation (enquêtes Cadre de vie et sécurité (CVS) de 2007 à 2021, enquête européenne Genese en 2021, enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS)) permettent de mesurer la victimation subie, déclarée ou non aux services de sécurité, avec pour ambition de décrire les victimes et les atteintes subies ainsi que le sentiment d'insécurité et les préoccupations sécuritaires, Ministère de l'intérieur, [Vécu et ressenti en matière de sécurité en 2022](#), Interstats, 14 décembre 2023. Ces données sont reprises et commentées par la MIPROF, [Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2022](#), p 27 à 34, Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, n° 19, mars 2024.

viol, agression sexuelle) contre 2 % pour les violences sexuelles non physiques (harcèlement sexuel, exhibition sexuelle).

En 2023, près de 84 000 victimes de violences sexuelles en dehors du cadre familial ou conjugal ont été enregistrées par les services de police et de gendarmerie soit 74 % des victimes de violences sexuelles¹⁶.

Près de 84 000 victimes de crimes et délits à caractère sexuel enregistrées par la police et la gendarmerie en 2023, contre 40 000 en 2016



Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

[Les violences sexuelles hors cadre familial enregistrées par les services de sécurité en 2023](#), Interstat n°33, mars 2024 et base statistique des victimes de crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie, [Chiffres clés](#), juillet 2024

La majorité des victimes a subi des violences sexuelles physiques (viol ou tentative de viol, agression ou atteinte sexuelle). Les femmes sont largement majoritaires parmi les victimes de ce type de violence (85 %). A l'inverse, les mis en cause sont presque exclusivement des hommes (96 %). 2,2 femmes pour 1000 habitants sont victimes de violences sexuelles hors cadre familial dont 4,4 à Paris et 1,2 en Corse¹⁷.

Selon le SSMSI, ces chiffres en hausse sont expliqués « notamment par une évolution du comportement de dépôt de plainte des victimes, dans le prolongement de l'affaire Weinstein (octobre 2017) et des différents mouvements sur les réseaux sociaux en faveur de la libération de la parole des victimes. En outre, l'augmentation des violences sexuelles enregistrées s'inscrit dans

¹⁶ D'après Ministère de l'Intérieur, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, [Les violences sexuelles hors cadre familial enregistrées par les services de sécurité en 2023](#), Interstat n°33, mars 2024

¹⁷ Soit les deux situations extrêmes.

un contexte d'amélioration des conditions d'accueil des victimes par les services de sécurité (notamment organisations adaptées dans les services, partenariats avec les intervenants sociaux et les hôpitaux) [...] et la proportion des violences sexuelles commises plus de 5 ans avant leur enregistrement passe de 13 % en 2018 à 19 % en 2023. ».

Malgré cette amélioration qui serait due à la libération de la parole et aux capacités d'accueil des forces de l'ordre, le taux de dépôt de plainte est très faible et est analysé *infra*, en lien étroit avec le taux très élevé des classements sans suite par le Parquet après dépôt de plainte.

1.3.2 A l'aube de la vague #MeToo, un panorama alarmant sur les VSS dans le monde du travail

L'enquête Genese, pilotée par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure en 2021 en réponse à un appel d'offre européen, donne un éclairage alarmant sur les comportements à caractère sexiste ou sexuel sur le lieu de travail¹⁸. Cette enquête est le fruit d'une volonté d'agir au niveau européen, dans le sillage de la convention d'Istanbul et relayée par la France. Elle a donné lieu à un rapport fin 2022 [Panorama des violences en France métropolitaine](#), synthétisé et commenté en mai 2024 par la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) dans sa Lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes [Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2022](#).

Selon cette enquête :

- Les comportements sexistes ou sexuels au travail concernent 3 fois plus de femmes que d'hommes au cours de leur vie professionnelle, soit plus de 2 femmes sur 5 contre 1 homme sur 7 ;
- 9,4 % des personnes interrogées déclarent en avoir été victimes dans le cadre de leur travail actuel ;
- 18 % des femmes déclarent avoir vécu au moins une fois au cours de leur vie professionnelle un comportement sexiste au travail, hors faits à caractère sexuel, 2,3 % un comportement à caractère sexuel sans qu'un comportement sexiste soit également subi et 21 % ont subi à la fois des comportements sexistes ou sexuels au travail, contre 3,9 % des hommes ;
- Les victimes citent quasiment toutes des comportements sexistes. A noter, les comportements sexistes ou sexuels recouvrent des situations très différentes : les comportements sexistes qui créent un environnement de travail intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant sont appréhendés à travers quatre situations : regards déplacés ou insistants, transmission d'images ou de vidéos sexuellement explicites, d'e-mail ou de SMS sexuellement explicites ou déplacés, plaisanteries ou remarques sexistes. Certaines parlent de « sexisme d'atmosphère » ;
- Les comportements sexuels font référence à des conduites non désirées à caractère sexuel, avec ou sans contact physique et regroupent six situations qui surviennent dans un cadre professionnel : propositions déplacées de rendez-vous, avances déplacées sur des réseaux sociaux professionnels, propositions sexuelles déplacées, contacts physiques non

¹⁸ L'enquête [Genese](#) (Genre et sécurité) conduite par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) en 2021, a interrogé les personnes âgées de 18 à 74 ans en France métropolitaine sur leur vécu et leurs opinions en matière de sécurité avec un focus particulier sur les VSS pour explorer la question des différences en France entre les femmes et les hommes en matière de sécurité. Cf fiche en Tome 2.

désirés, chantage sexuel, autre comportement à connotation sexuelle. Ces situations et ces comportements ne sont pas exclusifs et se cumulent dans la quasi-totalité des cas.

Les déclarations des victimes sont différentes suivant la CSP, le statut d'emploi et l'âge :

- Les salariés du privé, les femmes cadres, les hommes employés sont surreprésentés parmi les victimes de comportements sexistes ou sexuels ;
- Les personnes en CDD, intérim, en contrat d'apprentissage, stage ou dans un autre type de contrat représentent une part plus élevée parmi les victimes ;
- Les plus jeunes, âgés de 18 à 29 ans, ont une probabilité plus élevée d'être victime de comportements sexistes ou sexuels au travail que les plus âgés. Près de la moitié des hommes victimes et plus de 2 femmes victimes sur 5 ont entre 18 et 29 ans. Ce constat pourrait alors s'interpréter par une attitude moins respectueuse des collègues ou supérieurs envers des salariés en début de carrière professionnelle ;
- Le travail de nuit, l'hébergement sur un même lieu hors du domicile, sont également des éléments qui créent des situations à risque.

Ces résultats portent sur les situations vécues entre 2015 et 2020 dans le contexte professionnel. Ils mesurent l'ampleur du phénomène des comportements sexistes et des VSS aux débuts de la vague #MeToo et confortent l'analyse de la Mission sur plusieurs points, développés *infra* :

- Le contexte d'ambiance sexiste au travail est très prégnant et doit être jugulé ;
- Les personnes en statut d'emploi précaire, jeune ou débutant sur le marché du travail sont plus exposées aux VSS et doivent faire l'objet de soutien renforcé ;
- L'importance de l'organisation du travail en lien avec la limitation du risque de VSS.

Une amélioration récente perçue sur le lieu de travail ?

D'ampleur plus modeste mais plus récente que l'enquête Genese, deux nouvelles enquêtes ponctuelles tendraient à souligner une amélioration des tendances sur le lieu de travail.

Selon la nouvelle enquête de l'[Observatoire Ekilibre – Opinionway](#) sur les VSS dans les relations de travail, « les entreprises et collègues seraient plus à l'écoute du sexisme au travail. L'enquête révèle une évolution positive dans la perception et la gestion du sexisme au travail. Une baisse notable de 10% a été observée dans le pourcentage de salariés confrontés au sexisme.

Cette tendance encourageante est soutenue par le fait que trois employés sur quatre expriment leur satisfaction quant aux mesures prises par leur entreprise contre les VSS et se sentent en sécurité et libres de dénoncer tout propos ou action discriminatoire au sein de leur entreprise. Ce sentiment de sécurité est renforcé par la confiance de 71% des employés dans le soutien de leur entreprise face aux discriminations. De plus, quatre femmes sur dix estiment que les propos et comportements sexistes ont reculé ces deux dernières années.

Les collègues jouent un rôle crucial dans ce contexte, étant considérés comme les alliés les plus efficaces (38%) face aux actes sexistes, surpassant les représentants du personnel et les supérieurs hiérarchiques (respectivement 25 et 23%). Cette solidarité interne est essentielle, bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour éradiquer complètement le sexisme au travail. »

Ainsi, face aux VSS, chacun a un rôle à jouer.

De même, le [baromètre #StOpE 2023](#) montre un impact positif des actions menées : une prise de conscience accrue et une réduction des comportements sexistes. Notamment, la moitié des

salariés sont désormais plus attentifs à ces problématiques. De plus, 41% des femmes et 51% des hommes constatent une diminution des comportements sexistes ces trois dernières années, un progrès significatif par rapport à la moyenne nationale.

Les formations sur le sexisme au travail ont également connu une hausse remarquable. La moitié des salariés dans les entreprises membres de #StOpE, par exemple, a reçu une formation, contre seulement un quart au niveau national. »

La Mission prend acte de ces constats globaux, encourageants, mais soulève la persistance des situations de VSS, qui soit s'aggravent soit ne sont pas mesurées dans les secteurs les plus exposés. Elle s'appuie également sur la [directive européenne](#) du 25 avril 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes du qui demande à ce que les états membres s'efforcent de mener des enquêtes de type Genese à intervalles réguliers.

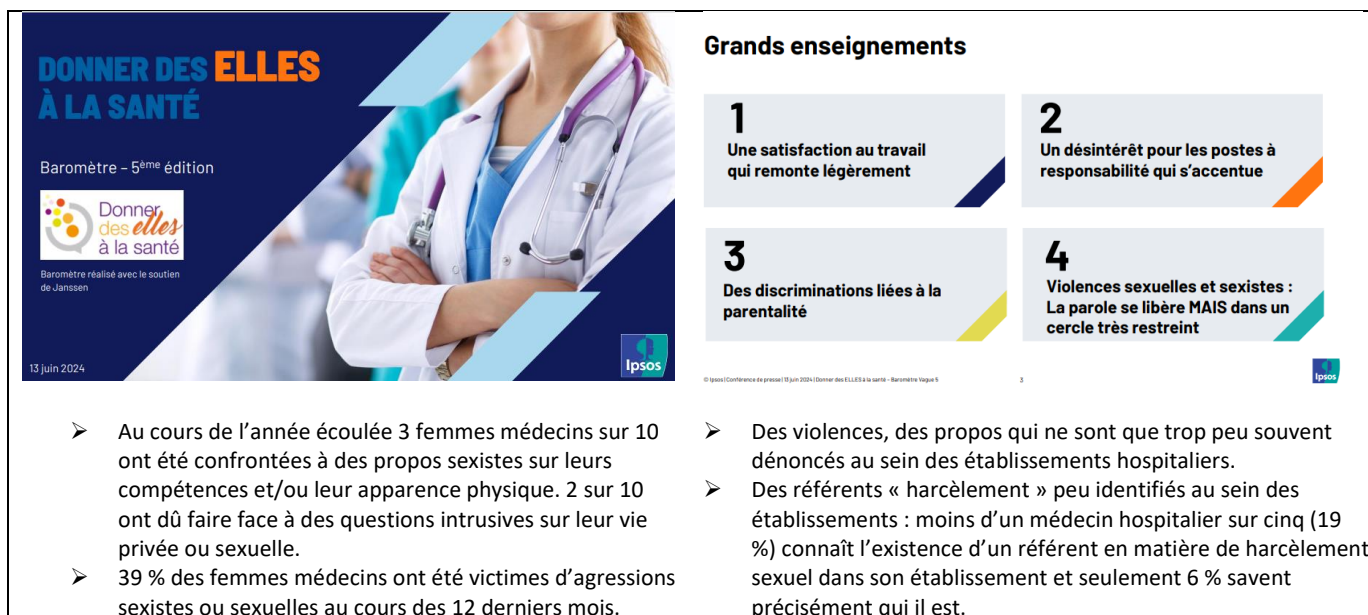
- **Recommandation : Reconduire l'enquête Genese sur les VSS au travail d'ici 2025.**

1.3.3 Une aggravation du phénomène dans les secteurs les plus exposés

Si une amélioration à court terme est mesurée par ces deux enquêtes relatives aux relations de travail dans le secteur privé, ce n'est pas le cas d'autres secteurs exposés.

Dans le domaine de la santé, les phénomènes de VSS sont de plus en plus ressentis, signalés, et les préoccupations croissent. L'association Donner des *elles* à la santé a mesuré l'ampleur des discriminations et des comportements sexistes à l'hôpital :

VSS à l'hôpital : la parole se libère mais dans un cercle très restreint



Source : [Baromètre IPSOS pour Donner des Elles à la santé – juin 2024](#)

Parmi les femmes médecins interrogées, 39 % déclarent avoir été victimes de comportements sexistes dans l'hôpital au cours de l'année écoulée, soit près de quatre professionnelles sur dix. « On parle beaucoup des VSS à l'hôpital ces dernières années mais malgré tout ça, malgré la fresque du sexisme réalisée l'année dernière, quasiment une femme sur deux a été victime de ce type de comportement cette année »¹⁹.

En 2023, une femme médecin sur trois souhaite se voir proposer de nouvelles responsabilités. Un médecin hospitalier sur deux considère que les règles de nomination aux postes à responsabilités sont transparentes et un médecin sur deux se dit prêt à engager leur établissement dans une démarche vers plus d'égalité femmes-hommes.

Quelques années plus tôt, à la suite directe du confinement, les étudiants en pharmacie précurseurs ont sonné l'alarme, en diffusant une enquête sur la prévalence des VSS en milieu professionnel :

**30 % des étudiants en pharmacie confrontés au harcèlement sexuel en officine,
25 % à l'hôpital, provenant dans 2/3 des cas de médecins ou d'internes**

**Principaux résultats
(VSS en milieu professionnel) :**

A l'Officine :

- 33% d'étudiants confrontés à des remarques sexistes (37% ♀ et 18% ♂) et 30% à un harcèlement sexuel (35% ♀, 22% ♂).
- Provenant en majorité de patients (80% répondants) mais également de membres de l'équipe officinale (37%).

A l'hôpital (externes et internes) :

- 30% ont fait l'objet de remarques sexistes (33% ♀, 15% ♂) et 25% de harcèlement (28% ♀, 9% ♂).
- Ces agissements proviennent à 38% de médecins, 32% de patients et 30% d'internes (en médecine ou en pharmacie).

Tous milieux professionnels confondus :

- 15% des étudiants ayant fait l'objet de gestes déplacés (19% ♀, 8% ♂).
- De la part de pharmaciens (53%) dans le contexte de l'officine, de médecins (59%) ou de chefs de service en milieu hospitalier.
- Deux viols recensés en milieu professionnel : un en officine, un en milieu hospitalier.

Source : Association nationale des étudiants en pharmacie de France
Enquête sur les VSS des étudiants en pharmacie, février 2022

Ces résultats, dont deux viols recensés en milieu professionnel, ont conduit à une action vigoureuse de l'Université, des syndicats et des directeurs d'établissement (coordination nationale d'appui à la qualité de vie des étudiants en santé, cellules d'écoute, formation, cf *infra*).

Dans le domaine culturel et dans le sport, la méconnaissance est également flagrante, alors que les VSS sont de plus en plus ressenties, dénoncées en particulier lors d'affaires provenant de personnes connues. C'est en aval, par le nombre d'appels des victimes ou témoins recueillis par

¹⁹ Interview de Marie-France OLIERIC, Chef de pôle des maternités du CHR de Metz-Thionville et présidente de l'association *Donner des ELLES à la santé* dans le journal *20 Minutes*, 14 juin 2024.

les cellules de signalement mises en place, que l'on peut approcher, de manière très partielle, le phénomène :

- la cellule d'écoute psychologique et juridique du secteur de la culture relève des appels en augmentation constante : 500 appels en 2022, 932 appels en 2023²⁰ ;
- la cellule Signal-sports qui centralise les signalements provenant des services départementaux du ministère des sports ainsi que les cellules propres aux fédérations sportives : 1300 personnes ont été mises en cause depuis la création de la cellule fin 2019²¹.

Par ailleurs, l'enquête de victimation VRS (Vécu et ressenti en matière de sécurité) commentée ci-dessus doit comporter en 2024 comme thème spécifique la victimation dans le sport et les loisirs encadrés et devrait fournir fin 2025 un panorama précis des VSS dans le domaine du sport²².

Il s'agit de pérenniser et spécialiser les enquêtes de victimation en lien avec les VSS sous rapport d'autorité, indispensables pour mesurer les VSS et analyser l'impact des politiques publiques, avec des éclairages particuliers dans les domaines de la santé, de la culture et des institutions politiques et avec l'appui des institutions et associations existantes

- **Recommandation *prioritaire* : Pérenniser et spécialiser les enquêtes de victimation en lien avec les violences sexistes et sexuelles sous rapport d'autorité ou de pouvoir.**

Dans le domaine des institutions politiques, les rares données dont on dispose reposent sur l'initiative de l'association [Elues locales](#) menée fin 2021 d'où il ressort que « 3 femmes élues sur 4 ont un jour été confrontées à des remarques ou comportements sexistes ». L'enquête dévoile que 4 cas de VSS sur 5 proviennent de collègues élus²³. Il n'y a pas de données chiffrées plus ciblées sur les VSS en politique en France, portant sur les relations entre élus, entre élus ayant autorité ou pouvoir sur le personnel, ou entre élus et la population.

Le Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (CALAE) lancé par le gouvernement en novembre 2023 à la suite des incidents relatifs aux événements de Saint Brévin les Pins, soit une cellule d'une quinzaine de personnes, pour « mieux connaître le phénomène des violences aux élus, vise à analyser et à adapter la réponse opérationnelle en temps réel. Il s'attache à mieux connaître les problèmes touchant à la sécurité des élus mais ne mentionne pas le sujet des VSS faites aux femmes en politique. »

Au bout d'un an de fonctionnement, le CALAE n'a remonté aucun fait d'agression de type VSS entre élus. Or au vu de la réalité des VSS dans ce milieu, la Mission encourage le ministère de l'Intérieur à clarifier les objectifs du CALAE voire les nuancer afin qu'il recueille effectivement les faits de VSS

²⁰Cette cellule, gérée par le groupe Audiens et financée par le ministère de la culture, a pour objet d'accueillir et prendre en charge, recueillir les données, apporter un soutien psychologique et accompagner les victimes. Cf Note Audiens pour la Mission en Tome 2 et *infra* les recommandations de la Mission sur les outils de repérage.

²¹ Cf Note de la direction des sports et chiffres clés du signalement pour la Mission en PJ : 377 mises en cause suite à signalements et 1284 individus ont été accusés de violences via la plateforme dont 95% d'hommes, 911 éducateurs sportifs issus de 65 fédérations. 81% des victimes sont des femmes dont 77% de mineures.

²² Enquête « VRS », réalisée par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure en collaboration avec l'Institut national de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (INJEP) co-financée par le ministère de l'Intérieur, l'INJEP et la Direction des sports.

²³ Le réseau Elues locales a été auditionné et a transmis à la Mission témoignages poignants, impunis et des recommandations pertinentes. Cf Note Elues locales pour la Mission en Tome 2.

entre élus. Une meilleure communication sur les services rendus par le CALAE est indispensable. Si nécessaire, le vecteur réglementaire des décrets d'application de la loi n°2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, notamment les critères permettant de définir différents niveaux de menace dans le cadre d'un référentiel national, pourrait confier au CALAE la mission de recueillir les données élargies aux VSS subies par les élus.

- **Recommandation (Institutions politiques) : Clarifier les missions du Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus afin qu'il intègre effectivement le recueil des VSS entre élus. Communiquer sur les services rendus. Si nécessaire, utiliser le vecteur réglementaire en application de la loi n°2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux pour fixer ses missions.**

[L'Observatoire des VSS en politique](#) recueille et analyse des témoignages d'élues victimes de VSS²⁴. L'Observatoire plaide pour l'organisation régulière d'enquêtes de victimation pour l'ensemble des personnes travaillant à l'Assemblée et au Sénat afin de mesurer l'ampleur des VSS²⁵. Selon la Mission, le champ doit également être élargi au personnel du Conseil économique, social et environnemental²⁶.

Enfin, le domaine des services à la personne et du secteur du nettoyage, dont l'exposition aux VSS est forte, a fait l'objet d'une enquête particulière du Défenseur des droits dont les résultats sont alarmants²⁷ :

Un éclairage ponctuel réalisé à la demande du Défenseur des droits
[L'ampleur des agissements sexistes et du harcèlement sexuel](#)
[dans les services à la personne et le secteur du nettoyage](#)

[AGISSEMENTS SEXISTES, HARCÈLEMENT ET AGRESSIONS SEXUELLES AU TRAVAIL : UN CONSTAT ALARMANT](#)

L'étude révèle l'ampleur des agissements sexistes et du harcèlement sexuel au sein du secteur des services à la personne. Le domicile comme lieu de travail accroît le risque de reproduire des schémas de la domination sociale et patriarcale qui trouvent leurs racines dans l'héritage de la domesticité du XIXe siècle (relation asymétrique entre une femme précaire, employeur masculin et souvent plus aisé, imaginaire de la « petite bonne », préjugés sur la disponibilité sexuelle de la salariée ...).

Un tiers des professionnelles de l'aide à la personne ont fait l'objet de remarques gênantes sur leur tenue ou physique, 20 % d'entre elles ont déjà reçu des propos, écrits ou images à caractère sexuel dans le cadre de leur activité professionnelle et 8 % d'entre elles ont déjà subi des pressions dans leur emploi pour obtenir un acte de nature sexuelle.

Ces résultats font écho à une décision du Défenseur des droits sur des faits de harcèlement sexuel visant des agents de nettoyage de la gare du Nord, du fait d'une relative homologie

²⁴ [Observatoire des VSS en politique, Pourquoi la lutte contre les VSS en politique n'avance pas](#)

²⁵ Recommandations de l'Observatoire des VSS en politique. Cf Tome 2.

²⁶ La Mission analyse *infra* dans le chapitre sur les leviers et outils de repérage, les recueils de signalement dont les dispositifs d'accueil et d'accompagnement des victimes de VSS dans les institutions citées ci-dessus, sur le modèle des dispositifs établis dans les établissements de santé.

²⁷ Le Défenseur des droits (DDD) a été auditionné par la Mission. Cf Note du DDD en Tome 2.

structurelle avec la population active du secteur de l'aide à la personne. La décision a mis en lumière l'existence d'un système de domination genré dans le secteur du nettoyage, révélé par une hiérarchisation des fonctions et une division sexuée au sein d'un même métier, dans un climat généralisé de précarité et de dépendance économique propice au harcèlement sexuel.

Si les agressions sexuelles ne relèvent pas du domaine de compétences du Défenseur des droits, les résultats de l'étude témoignent d'une surexposition des professionnelles de l'aide à la personne aux VSS par rapport à la population active globale. Dans ce secteur d'activité, environ une personne sur cinq (22 %) s'est vu imposer des contacts physiques légers (contre 18 % dans la population active globale), environ une sur six (16 %) s'est déjà vu toucher les seins, les fesses, le sexe ou le haut des cuisses au travail (contre 12 %) et 8 % rapportent avoir été embrassées de force sur la bouche.

Source : 15^e baromètre Défenseur des droits/OIT consacré aux services à la personne, déc 2022

1.4 Un phénomène peu étudié en France

1.4.1 Un phénomène peu suivi en France par rapport aux autres pays européens

On ne dispose pas en France de vue d'ensemble régulière et harmonisée des VSS sous relation d'autorité ou de pouvoir dans les secteurs particulièrement exposés. A l'exception de l'enquête Genese centrée sur le lieu de travail, conduite ponctuellement en 2021, les données enregistrées chaque année par le service statistique ministériel de sécurité intérieure détaillent les violences sexuelles physiques (viol, tentative de viol, agression sexuelle) et de violences sexuelles non physiques (harcèlement ou exhibition sexuelle) hors violences conjugales selon les lieux de commission, soit respectivement 5 % et 24 % dans un cadre « métier »²⁸. Mais la mention du cadre de commission « métier » est loin de recenser l'ensemble des cas de déclarations de VSS (lieu de loisir, autre lieu public ou privé hors locaux de l'entreprise...)²⁹.

Ce manque d'information chiffrée semble particulier à la France.

Dans de nombreux pays, le phénomène est chiffré, et situe la part des personnes victimes de VSS au travail dans une fourchette entre 10 et 16 %³⁰:

Au Danemark, 11 % de la population a ainsi été victime de harcèlement sexuel sur son lieu de travail, selon un sondage *Epinion* réalisé en 2021. L'enquête montre également que le harcèlement est plus répandu dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration.

En Italie, on estime à 8,8 millions (43,6 %) le nombre de femmes qui, au cours de leur vie, ont été victimes de harcèlement et de chantage sexuel sur leur lieu de travail. 3,1 millions de femmes en ont été victimes au cours des trois années précédant l'enquête, soit 15,4%³¹.

²⁸ Source SSMSI, Bilan Violences sexuelles 2021, diffusé en septembre 2023.

²⁹ Le cadre « activité sportive encadrée ou club » n'est d'ailleurs pas rempli car « sous le seuil de diffusion ».

³⁰ Cf les notes établies par les conseillers pour les affaires sociales en ambassade, recueillies par la Délégation aux affaires européennes et internationales des ministères sociaux, à la demande de la Mission, synthèse Mission en Annexe 4.

³¹ Selon l'Institut national des statistiques italien (ISTAT).

En Suède, 10% des filles et des femmes de 16 à 64 ans (24% des 16-29 ans) ont été exposées à du harcèlement sexuel et sexiste de la part de leur chef, de collègues ou d'une autre personne sur le lieu de travail en 2021³².

En Espagne, plus de 80% des femmes se sentent discriminées au travail : s'adresser aux femmes de manière offensante (61%), leur assigner des tâches, des compétences ou des responsabilités en dessous de leur catégorie professionnelle (32%), ne pas leur accorder les promotions professionnelles qu'elles méritent (26%), entraver leur accès ou continuité dans le travail (22%), ou aux formations (15%). Les VSS sont protéiformes : blagues sexistes (83%), remarques et commentaires sexistes (75%), gestes ou regards insinuants (73%), contacts physiques (67%), demandes et invitations de nature sexuelle (31%), selon un rapport sur le harcèlement sexuel et sexiste dans le monde du travail en Espagne réalisé en 2021 par le syndicat Commissions Ouvrières (l'un des deux syndicats majoritaire) et coordonné par le Ministère de l'Égalité. Enfin, 72% des femmes victimes de VSS ne portent pas les faits à la connaissance de leur entreprise, 62% d'entre elles par peur de représailles. Plus de 51% des victimes ignoraient si d'autres femmes de leur entourage professionnel étaient également victimes ou l'avaient été.

Concernant le monde politique et contrairement à la France, l'Allemagne, le Danemark et la Suède disposent de données : en Allemagne, « 40 % des femmes politiques ont déjà été victimes de harcèlement sexuel, dont 60 % pour les femmes de moins de 45 ans ». Au Danemark, « les candidates aux dernières élections au *Folketing* de 2022 ont subi du harcèlement sexuel et des menaces, avec jusqu'à 28 % des moins de 40 ans ayant été victimes de harcèlement sexuel au cours de la campagne électorale. En Suède « quasiment la moitié des politiques âgés de moins de 30 ans ont été exposés à de la violence verbale, physique ou sexuelle ou à des menaces dans l'exercice de leurs fonctions³³. »

Pour sa part, le Conseil de l'Europe, dans son rapport de 2020 sur la lutte contre les violences sexistes contre les femmes en politique constate qu'en « dépit de progrès notables sur la représentation des femmes dans la vie politique, elles demeurent sous-représentées dans les sphères de décision. Selon l'étude du Conseil de l'Europe, « l'obstacle clé est les attitudes sexistes et la violence envers les femmes³⁴ ». Le Conseil constate que « little is known » sur la violence ou le harcèlement en politique et qu'il n'existe pas de données permettant des comparaisons internationales, dues aux différences de définition et il est difficile de conclure si le problème s'accroît ou décroît ». Le rapport alerte par ailleurs sur l'escalade des risques en période d'élections.

1.4.2 Ce manque d'information entrave la prise de conscience et la capacité à agir

La méconnaissance des faits et des chiffres de victimisation, des déclarations, des suites données aux démarches et de l'issue des procédures porte préjudice, à un double niveau :

- Au niveau des responsables locaux ou nationaux, en charge des politiques d'égalité et plus globalement des politiques sociales et de santé. **Qui ne connaît pas le sens et l'ampleur du problème a tendance à l'ignorer, ou à le contourner. Dans les données recueillies par**

³² Agence des conditions de travail suédoise

³³ Enquête nationale sur la sûreté du personnel politique (*Politikernas trygghetsundersökning 2023*).

³⁴ Conseil de l'Europe, [Fighting sexist violence against women in politics at local and regional level](#), Congrès des autorités locales et régionale, 2020.

le ministère de l'intérieur, la quasi-exclusivité des données sur les violences conjugales gomme la perception des VSS sous relation d'autorité ou de pouvoir. L'absence de données est à cet égard dirimante pour entreprendre une politique pertinente. Dans le secteur de la santé, la DGOS rappelle que « la réalisation d'enquêtes ciblées régulières s'avère nécessaire en complément des dispositifs de signalement, pour pouvoir qualifier quantitativement et qualitativement les faits et adapter les plans d'action. ». De manière plus globale, les statistiques et enquêtes devraient être systématiquement générées, comme le recommande fortement le Conseil national de l'information statistique³⁵.

- Au niveau des acteurs en cause, les employeurs, témoins, victimes et entourage, qui ne connaissent pas l'issue de leurs démarches, amiable ou contentieuse, l'effet des décisions prises, hormis les cas singuliers ou médiatisés ; cette méconnaissance entretient le sentiment d'impunité, d'omerta et d'inégalité de traitement. Dans sa réponse au questionnaire, la DGOS souligne que « les différents types de VSS (leur nom, les faits qui les caractérisent, les sanctions encourues) doivent être mieux portés à la connaissance des professionnels et usagers des structures de soins et d'hébergement, car on ne signale que ce que l'on a identifié comme problématique. »

Les faibles dépôts de plainte au Parquet sont aussi en lien étroit avec l'importance des classements sans suite, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, entretient l'inaction et le découragement. Couplé à l'absence de retour sur les démarches et sur les sanctions, ce cercle vicieux est analysé dans le chapitre sur les leviers et outils de l'accompagnement des VSS *infra* (§ 5.4).

- **Recommandation : Renforcer les moyens de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) pour développer l'Observatoire national des violences faites aux femmes, mieux faire connaître les publications, harmoniser les nomenclatures, impulser les enquêtes et organiser un réseau d'observatoires régionaux et/ou départementaux.**

Appliquer systématiquement la recommandation du Conseil national de l'information statistique de produire des enquêtes et des résultats genrés.

³⁵ Conseil national de l'information statistique (<https://www.cnis.fr/>), mais aussi Circulaire ministérielle *relative à l'adaptation de l'appareil statistique de l'Etat pour améliorer la connaissance de la situation respective des femmes et des hommes*, JORF n°58 du 8 mars 2000 établie suite au rapport de Catherine Blum, et S.PONTHIEUX : *L'information statistique sexuée dans la statistique publique : état des lieux et pistes de réflexion*, Insee, 2013 pour la Ministre des Droits des femmes.

2. Identifier et nommer les positions d'autorité et de pouvoir

La Mission retient la définition des violences sexuelles au sens de l'Organisation mondiale de la santé c'est-à-dire : « Tout acte sexuel, tentative pour obtenir un acte sexuel, commentaire ou avances de nature sexuelle, ou actes visant à un trafic ou autrement dirigés contre la sexualité d'une personne en utilisant la coercition, commis par une personne indépendamment de sa relation avec la victime, dans tout contexte, y compris, mais sans s'y limiter, le foyer et le travail ».

On constate qu'il y a « trop de personnes encore aujourd'hui qui ne savent pas identifier les actes qui sont en réalité des agressions sexuelles ou des viols »³⁶.

Selon Bérénice HAMIDI, Professeure en esthétiques et politiques des arts vivants, Université Lumière Lyon 2, « la culture du viol est une culture de l'euphémisation et de la déformation des faits de violences sexuelles (dire « main baladeuse » pour parler de ce qui est qualifiable par le droit comme une agression sexuelle ou parler de « drague lourde » au lieu d'outrage sexiste, un autre délit). »

Il est indispensable de mieux identifier les situations d'emprise, d'abus d'autorité et de pouvoir (2.1), de rappeler les concepts et les infractions inscrits dans la loi (2.2), la responsabilité de l'employeur, matrice de la lutte contre les VSS (2.3) et d'identifier les situations à risque (2.4).

Le violentomètre : Un outil d'auto-évaluation pour identifier et mesurer les VSS

Développé au Mexique à la fin des années 2000, le violentomètre apparaît en France en 2018, peu de temps après la vague MeToo. Il permet d'identifier les comportements, allant de la "bienveillance" aux "menaces et comportements violents" et d'évaluer la gravité de ces violences. Vert à une extrémité, rouge à l'autre, le dégradé varie selon le comportement des interlocuteurs.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Respecte tes décisions, tes désirs et tes goûts	Accepte tes amies, amis et ta famille	A confiance en toi	Est content quand tu te sens épanouie	S'assure de ton accord pour ce que vous faites ensemble	Te fait de courtoisie et te refuse de faire quelque chose	Rebrousse tes opinions et tes projets	Se moque de toi en public	Est jaloux et possessif en permanence	Te manipule	Contrôle tes sorties, habits, maquillage	Fouille tes textos, mails, applis	Insiste pour que tu lui envoies des photos intimes	Traite de la famille et de tes proches	Traite à regarder des films pornos	Thématise et te traite de salope quand tu lui fais des reproches	"Passe les plombs" lorsque quelque chose lui déplaît	Ménace de se suicider à cause de toi	Ménace de diffuser des photos intimes de toi	Te pousse à te tire, te gifler, te secouer, te frapper	Se touche les parties intimes sans ton consentement	Traite à avoir des relations sexuelles	Te menace avec une arme	
PROFITE Ta relation est saine quand il...						VIGILANCE, DIS STOP ! Il y a de la violence quand il...										PROTÈGE-TOI, DEMANDE DE L'AIDE Tu es en danger quand il...							

Source : Outil conçu par l'Observatoire des violences faites aux femmes de Seine-Saint Denis et Paris, l'association En avant toute(s) et la mairie de Paris

³⁶ Audition de la Déléguée aux droits des femmes de l'Assemblée nationale.

Cet outil se révèle utile pour tout cas de détection et de qualification de VSS. D'abord adapté pour sensibiliser à la gravité des violences conjugales par plusieurs associations féministes, il a depuis été décliné pour dénoncer d'autres violences de genre qui sévissent dans différents secteurs, notamment celui du travail (en particulier via la Fondation l'Oréal), ou des campus universitaires. Adaptées aux campus universitaires, les différentes situations de violences indiquées couvrent un spectre très large, allant de la dévalorisation des compétences scientifiques des femmes (que ce soit au moment de l'orientation professionnelle, mais également chez les chercheuses déjà en poste), à l'invisibilisation de leurs tâches, jusqu'au fait de voir leur carrière stoppée, par exemple en se voyant écartées des projets stratégiques. Mais cela peut aussi se manifester par des agissements sexistes plus insidieux : s'entendre suggérer que leur vie privée empêche de faire carrière, se retrouver cantonnées à des tâches supposées féminines, être exposées à du matériel à connotation sexuelle....

"Cet outil a pour vocation d'aider les femmes à prendre conscience qu'elles ne sont pas seules, de mettre des mots sur ce qu'elles subissent et de classer ce dont elles sont victimes pour que la honte change enfin de camp", souligne Alexandra Palt, directrice générale de la Fondation L'Oréal.

2.1 Mieux identifier les situations d'emprise et postures d'autorité ou de pouvoir

2.1.1 L'emprise, un phénomène insidieux

L'emprise est une manipulation mentale qui s'installe dans le temps, une **domination où l'autre est maintenu dans un état de soumission et de dépendance**.

Comme le rappelle la Cour d'appel de Poitiers³⁷, « le terme fait son apparition dans la loi du 4 août 2014 qui prescrit une formation aux professionnels sur les mécanismes d'emprise psychologique. La loi du 30 juillet 2020 reprend le terme à la fois au civil et au pénal... [Ce processus est décrit dans le téléfilm *L'Emprise* (2015) ou par la série Netflix *Maid* en octobre 2021]. Or, si l'emprise est citée dans les textes comme un mécanisme, le législateur n'en n'a jamais fait une infraction pénale ». Il appartient au juge de bien comprendre l'emprise afin de « mieux se positionner face à une victime qui peut parfois le décontenancer [demande de retrait de plainte ou de modération...]. Le risque est alors de nourrir à l'égard de la victime un sentiment d'agacement. Celle qui apparaît comme la « mauvaise victime » peut entraîner l'envie de l'abandonner à son sort, qu'elle semble accepter ou pire revendiquer. Or inaction, minimisation et aller/retour sont caractéristiques de l'emprise. Elles ne doivent pas être considérées par le juge comme ambivalence et paradoxe, mais bien comme l'incapacité à exercer une autonomie ou un choix, dans le cadre d'une emprise qui maintient un lien. »³⁸.

³⁷ G JOLY-COZ, Présidente de la Cour d'Appel de Poitiers, et E.CORBAUX, Procureur général, ont été auditionnés par la Mission.

³⁸ G. JOLY-COZ, E.CORBAUX, , *Ecole nationale de la magistrature, Formation continue - Les violences faites aux femmes : connaissances et concepts*, ENM, AVIF, enm.justice.fr.

2.1.2 Quand le pouvoir devient poison : la posture d'autorité ou de pouvoir et les risques d'abus

Le lien de subordination est décelé par les juges à partir de faisceaux d'indices concrets et aident à décrypter la dynamique du pouvoir. Autrement dit, ces critères sont évalués selon des comportements factuels caractérisant la relation de travail, le pouvoir de direction, de contrôle et de sanction.

Le lien de subordination se caractérise par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de :

- donner des ordres et des directives ;
- contrôler l'exécution de ces ordres et directives ;
- sanctionner les éventuels manquements du subordonné.

Ce sont les circonstances de fait qui déterminent l'existence d'un rapport de subordination.

Les rapports d'autorité ou de pouvoir dépassent l'existence d'un lien de subordination.

L'autorité de droit ou de fait exercée par l'auteur sur la victime peut entraîner un abus d'autorité induit par ses fonctions. **L'abus d'autorité peut enclencher un processus d'emprise**, asseoir une domination, celle-ci étant le garant d'un processus qui retire la notion de consentement à la victime.

Cette situation d'emprise est susceptible de caractériser l'existence d'une contrainte morale et donc d'une absence de consentement de la victime.

Elle peut également caractériser l'existence d'une circonstance aggravante s'il est établi que l'auteur a abusé « de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ». Ceci a pour conséquences d'alourdir les sanctions.

La Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise a objectivé ce phénomène d'abus et d'emprise :

Rapport de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise, Octobre 2021

Extrait : Les logiques de l'abus et les dispositifs d'emprise

Afin de saisir les logiques sociales et institutionnelles d'exposition des mineurs aux violences sexuelles, replacées dans leur contexte historique, les chercheurs de l'Inserm ont analysé la diversité des situations dans lesquelles ont eu lieu les abus cléricaux.

La Commission a retenu les caractéristiques suivantes :

- une relation de pouvoir : il faut qu'il y ait proximité ou dépendance entre la victime et l'agresseur, que ce lien soit familial (parent), institutionnel (enseignant, clerc) ou

économique (employeur). Ce rapport de pouvoir peut se superposer à d'autres, d'âge (adulte vs enfant), de genre (homme vs femme), etc. ;

– une exploitation d'une situation de dépendance d'une personne vis-à-vis d'une autre : l'abuseur utilise sa position supérieure pour son bénéfice et au détriment de celui de la personne abusée ;

– une absence de consentement valide, résultant de l'asymétrie de la relation.

Source : [*Les violences sexuelles dans l'Église catholique France 1950-2020*](#),

2.2 Au cœur du droit : les concepts et les infractions inscrits dans la loi

2.2.1 Harcèlement sexuel et agressions : décryptage des termes clés du droit français

L'article 222-33 du code pénal définit le **harcèlement sexuel** comme « le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexiste 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 ».

« L'infraction est également constituée :

1° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime par plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée ;

2° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime, successivement, par plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou comportements caractérisent une répétition.

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

Le harcèlement sexuel au travail recouvre une multitude de propos et comportements et peut prendre des formes très diverses. La loi distingue deux types de harcèlement sexuel selon qu'il s'agit d'une pression grave dans le but d'obtenir un acte de nature sexuelle, provenant d'un abus d'autorité, de menaces, de chantage pour obtenir des actes sexuels, ou de propos ou comportements répétés, qui portent atteinte à la dignité et créent un climat intimidant, outrageant (article L. 1153-1 du code du travail).

Les auteurs de harcèlement sexuel encourent une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende qui peut être portée à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende lorsque les faits sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions (article 222-33 du code pénal).

L'agissement sexiste est défini comme « tout agissement lié au sexe d'une personne, portant atteinte à sa dignité ou créant un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant (article L. 1142-2-1 du code du travail). L'introduction de la notion d'agissement sexiste dans le code du travail par la loi du 17 août 2015 vise à combattre le « sexisme ordinaire » auquel peuvent être confrontés les salariés.

L'agression sexuelle regroupe l'ensemble des atteintes sexuelles commises avec violence, contrainte, menace ou surprise. Toucher les seins, les cuisses, le sexe, ou embrasser sur la bouche par surprise, menace, violence ou contrainte constitue une agression sexuelle.

La Mission, à l'issue des auditions, s'interroge sur le périmètre de la loi et de la jurisprudence relatif aux agressions sexuelles. Le témoignage de victime d'attouchement non désiré et par surprise, dans le lobe de l'oreille n'a pu être qualifié d'agression sexuelle car considéré comme une zone non érogène³⁹.

Selon le témoignage du réseau Elues locales « L'une des élues du réseau participe le 8 mars à une réunion d'une association de lutte contre les VSS et prend la parole à cette occasion pour recadrer un député et souligner son attitude sexiste. Un élu présent à cette réunion profite de la soirée qui suit pour intimider cette élue en la plaquant de force contre lui et par surprise puis en lui léchant l'oreille. Il lui explique à cette occasion que le féminisme ne sert à rien. La gendarmerie sollicitée répond que le geste est simplement déplacé et qu'il n'y a pas matière à porter plainte. Cette élue vit donc un traumatisme qui la contraint à un arrêt de travail et des frais de suivi psychologique en raison du stress post-traumatique. L'élu, lui, n'est pas inquiété ».

La Mission, sans connaître au fond le procès, ne peut que déplorer cette situation et recommander que la jurisprudence évolue mais aussi qu'elle soit largement connue, accessible et diffusée, commentée, afin de sensibiliser l'opinion, de pouvoir infléchir ou d'inverser celle-ci lorsqu'elle heurte le bon sens, l'évolution des mentalités, la teneur des débats sociaux, y compris autour de la table dominicale qui réunit les générations, voire l'ériger au niveau de la loi en rendant les contacts physiques et corporels non consentis illégaux, en les considérant au même titre qu'une agression.

2.2.2 Le viol : au-delà de la violence, la réponse de la loi

Aux termes de l'article 222-23 du code pénal, « Tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur par violence, contrainte, menace ou surprise est un viol. Le viol est puni de quinze ans de réclusion criminelle. »

Le code pénal ne se base pas sur le principe de non-consentement mais sur ceux de violence, contrainte, menace ou surprise. La France fait partie des 14 pays de l'Union européenne n'ayant pas intégré ce principe, contrairement à l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni et notamment la Suède⁴⁰.

³⁹ Audition du Réseau Elues Locales et Note pour la Mission en Tome 2.

⁴⁰ cf Synthèse Mission sur les Notes des ambassades en fin de Tome 1 et Notes des conseillers aux affaires sociales des ambassades en Tome 2.

Une première directive européenne adoptée en mai 2024 vise à protéger les femmes victimes de violences et harmoniser les sanctions à l'encontre de ceux qui les commettent en définissant « un socle de définitions communes », en améliorant la protection des victimes et en donnant 3 ans aux Etats membres pour transposer la directive.

2.3 La responsabilité de l'employeur, acteur clé de la lutte contre les VSS

L'entreprise est en première ligne, spectatrice voire complice parfois... mais aussi protectrice et organe de confiance pour les salariés. De même, le relais des représentants du personnel et des partenaires sociaux est incontournable pour sensibiliser et protéger les salariés.

On assiste actuellement à un réveil et une prise de conscience du rôle de l'entreprise et des partenaires sociaux sur les violences intrafamiliales. En effet, parmi les salariés, toutes les entreprises ont parmi leurs collaborateurs des victimes et des potentiels agresseurs. De fait, elle a un rôle auprès des potentielles victimes salariées de faire de l'entreprise un lieu sécurisé, une « safe place » et de prévention auprès des potentiels agresseurs.

Avec la loi du 3 août 2018 et la loi du 5 septembre 2018 « Avenir professionnel : pour la liberté de choisir son avenir professionnel », de nouvelles obligations s'imposent depuis janvier 2019 pour les sociétés, en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes. L'entreprise a trois types d'obligations :

- La lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes, qui résulte de son obligation de santé et de sécurité : selon l'article L4121-1 du code de travail « L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent des actions de prévention des risques professionnels, des actions d'information et de formation et la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. » ;
- De même, l'employeur a l'obligation d'évaluer les risques professionnels : selon l'article L4121-3 « L'employeur, compte tenu de la nature des activités de l'établissement, évalue les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations, dans l'organisation du travail et dans la définition des postes de travail. Cette évaluation des risques tient compte de l'impact différencié de l'exposition au risque en fonction du sexe » ;
- Enfin, l'employeur désigne un référent au comité social et économique de l'entreprise : l'article L2314-1 dispose que : « un référent en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes est désigné par le comité social et économique parmi ses membres, c'est-à-dire pour toutes les entreprises de plus de 11 salariés. »

En plus du référent au comité social et économique de l'entreprise, la loi prévoit également que : « dans toute entreprises employant au moins 250 salariés est désigné un référent chargé

d'orienter, d'informer et d'accompagner les salariés en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes » (article L1153-5-1). Ce référent est le pendant du référent du Comité social et économique en entreprise ⁴¹⁴².

[La convention 190 de l'Organisation Internationale du Travail sur la violence et le harcèlement](#) adoptée en 2019 franchit un pas décisif en identifiant les violences au travail mais aussi dans les relations sous autorité ou de pouvoir et en stipulant la responsabilité de l'employeur et des partenaires sociaux pour y remédier. Elle est entrée en vigueur en France en avril 2024 et devrait faire bouger les lignes et inciter les entreprises, mais aussi les partenaires sociaux, à prendre leur part de responsabilité en matière de VSS sous rapport d'autorité⁴³.

Dans la fonction publique

Le secteur public a inscrit dans la loi, depuis 1983, les [droits et obligations des fonctionnaires](#) et a mobilisé de multiples leviers depuis 40 ans.

- La [loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) est venue renforcer les engagements et les obligations des **employeurs publics**: élaboration et mise en œuvre d'un plan d'action égalité professionnelle, obligation de mettre en place un dispositif de signalement des violences sexuelles et sexistes, facilitation de l'articulation vie personnelle-vie professionnelle.
- Concernant les employeurs territoriaux, [Le décret du 13 mars 2020](#) oblige les employeurs territoriaux à élaborer un dispositif permettant de recueillir les signalements des victimes et des témoins de telles situations
- Concrétisation d'une mesure du Plan interministériel *Toutes et tous égaux*, la [loi du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique](#) porte à 50 % le quota obligatoire de primo-nominations féminines aux emplois supérieurs et de direction, et instaure un Index de l'égalité professionnelle dans les trois versants de la fonction publique : Etat, territoriale, hospitalière.

2.4 Anticiper l'inacceptable : identifier les situations à risque

Si chacun, dans les relations de travail, d'autorité ou de pouvoir, peut être concerné à titre individuel, dans le cadre de relations interpersonnelles, par le risque de VSS, il est impératif de cerner les situations collectives ou d'environnement propices aux VSS.

⁴¹ Cf audition avec l'Anact et powerpoint remis à la Mission en Tome 2.

⁴² D'après Note du Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) pour la Mission. Cf Tome 2.

⁴³ Audition de la Déléguée du Gouvernement auprès de l'OIT et des G7-G20 Travail-Emploi. La Convention 190 de l'Organisation internationale du travail sur la violence et le harcèlement de 2019 a été ratifiée par la France le 12 avril 2023 (entrée en vigueur un an après).

Celles-ci concernent l'organisation collective, dans laquelle la direction, les institutions représentatives du personnel, les Ressources humaines et les managers sont partie prenante et renvoie à la responsabilité de l'employeur.

Certains environnements, organisations de travail, certains postes de travail et certaines activités exposent au risque de VSS : les faibles degrés de mixité, les secteurs à prédominance masculine mais aussi féminine, les statuts d'emploi précaire, les contrats courts, les stages ou l'alternance mais aussi les situations charnières de mobilité, de recrutement ou de promotion⁴⁴.

Les conditions de travail sont également facteurs de risque : le manque d'autonomie, les relations très hiérarchisées ou au contraire très informelles, le travail de nuit, le travail isolé ou exposé à un public difficile..., les vestiaires, et enfin le travail en horaires atypiques, avec déplacements ou astreintes.

Au croisement des relations interpersonnelles et de l'organisation collective du travail, la Mission insiste tout particulièrement sur la situation des jeunes entrant sur le marché du travail :

- Parmi eux, les étudiants en santé et médico-social, dans l'enseignement agricole, les écoles de formation aux divers métiers de la culture ou les écoles de journalisme, sont de par leur âge et leur statut particulièrement exposés. Les étudiants doivent franchir des situations critiques de stage, d'alternance, de recrutement, qui sont autant de situations à risque au regard des VSS. Le Centre national de la fonction publique territoriale, organisme de formation qui accueille plus d'un million de stagiaires chaque année, a rappelé lors de l'audition la vigilance toute particulière qu'il apporte aux risques de VSS parmi les jeunes stagiaires entre eux, entrant dans le monde du travail mais sans repère sur les risques de VSS ;
- Les jeunes qui s'engagent en tant que bénévole, dans les associations de toute nature et en particulier dans les partis politiques en tant que militants ;

Le statut de bénévole

« Est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial » (Avis du Conseil économique et Social du 24 février 1993).

L'implication de nombreux bénévoles et militants dans les partis politiques pose la question de la relation d'autorité ou de pouvoir qui l'unit tant aux cadres qu'aux élus dudit parti politique, et de son encadrement.

Les temps de campagne électorale pendant lesquels les actions militantes commencent dès 7h30 devant les métros ou les écoles, et se prolongent jusqu'à tard dans la nuit, après les dernières réunions publiques, dont des périodes de fort risque de VSS. Ce risque est amplifié par l'absence d'encadrement et de définition précise du statut de militant bénévole qui, contrairement au salarié muni d'un contrat de travail, n'a pas d'écrit encadrant les relations, prévoyant notamment l'obligation de sécurité, la prévention de faits de harcèlement ou VSS ou de VSS.

⁴⁴ Cf Audition de l'Anact et Note Anact pour la Mission en Tome 2.

- De même, au sein des armées, le personnel militaire est particulièrement exposé aux VSS car jeune, « ce qui est un facteur de risque », couplé aux « conditions parfois extrêmes dans lesquelles sont placés ces jeunes : éloignement familial, promiscuité, danger »⁴⁵. Concernant plus particulièrement l'environnement du lieu de travail, la Mission retient l'exemple extrême, néanmoins très parlant, de l'impact des zones de conflit sur les risques de VSS : à l'international, dans les zones de conflit, la situation des femmes considérées comme « arme de guerre » et victimes de VSS⁴⁶.

Enfin, la situation particulière des personnes handicapées, du fait de leur dépendance physique et morale potentielle dans toutes les circonstances de la vie courante, appelle l'attention sur la nature des situations à risque : le témoignage de l'Association francophone des femmes autistes, auditionnée par la Mission, résume l'ampleur des situations au risque de VSS qui littéralement collent au corps.

Les femmes autistes face aux VSS :

Un état des lieux dramatique, des vulnérabilités autour du rapport au corps porteuses d'enseignements généraux sur les situations à risques de VSS

L'Association francophone des femmes autistes⁴⁷ recadre le sujet de la dépendance et de la domination du fait du handicap : vivant dès la petite enfance la situation d'autisme (que l'AFFA élargit à toute situation de handicap), dans un contexte où tout geste du quotidien, toute relation avec autrui passe par un tiers, professionnel de santé ou paramédical, la personne grandit en apprenant que son corps ne lui appartient pas et est soumis à la décision de l'adulte. Cet « apprentissage de la soumission » rend les personnes en situation de handicap particulièrement vulnérables aux VSS. Selon une étude du CNRS-EHESS et de l'Hôpital Sainte-Anne, neuf femmes autistes sur dix ont été victimes de violences sexuelles (88 %) et une sur deux a été victime de viol (51 %), dont 47% avant 14 ans et 31% avant 9 ans⁴⁸.

Souvent, la victime ne se rend pas compte du danger, et une fois l'infraction commise, sa parole n'est pas prise en compte. Tout comme dans le domaine du sport et en particulier du sport de haut niveau, la personne se construit sur un modèle de soumission de son corps. Tout comme une personne âgée dépendante en EHPAD, la personne entre dans un cycle de dépendance de son corps par rapport à l'entourage des professionnels et est exposée aux VSS.

⁴⁵ Audition de la Haute fonctionnaire égalité à la Défense et contribution en Tome 2.

⁴⁶ Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, 31 octobre 2000. Sur cette base et d'autres résolutions qui ont suivi a été adopté l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et un plan national d'action de la France 2021-2025 reposant sur 3 piliers : la prévention de toutes les formes de violences sexuelles fondées sur le genre et la poursuite des auteurs, la participation des femmes aux processus de paix, la protection des femmes et des filles pendant et après les conflits contre toutes les violences sexuelles et fondée sur le genre.

⁴⁷ La présidente de l'AFFA a été auditionnée par la Mission.

⁴⁸ F. CAZALIS, E. REYES, S. LEDUC, D. GOURION (CNRS-EHESS, Hôpital Sainte -Anne) : [Neuf femmes autistes sur dix ont été victimes de violences](#), Frontiers in behavioral neuroscience Avril 2022.

L'Association francophone des femmes autistes, par la parole de sa présidente, intervient dans maintes instances relatives à la problématique des VSS et son approche, qui part de la particularité des situations de personnes handicapées, se révèle être un modèle pour la meilleure appréhension des VSS. Lors du Grenelle des violences, l'AFFA est à l'origine de la distinction entre la maltraitance institutionnelle et les violences sexuelles en institution. Par ailleurs, l'AFFA est à l'origine de l'outil Réglo'Sport en Facile à lire et à comprendre, inspiré du violentomètre, adapté aux personnes en situation de handicap (cf encadré *supra*). De même, l'AFFA a réalisé des fiches réflexes à usage des gendarmes et des policiers, qui sont transposables à tout cas de confrontation avec les VSS, pour les personnes neuro atypiques comme pour les personnes neurotypiques (dans la norme).

La Mission rejoint la synthèse de l'AFFA « **si on sait faire pour les personnes en situation de handicap, on sait faire pour tout le monde** ».

Plus globalement, la Mission revient dans la partie 3 ci-dessous sur les situations de précarité et de vulnérabilité au travail et leur lien avec les VSS.

3. Une approche transversale des violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité et de pouvoir

3.1 La lutte contre le sexisme ordinaire

L'ampleur du sexisme en France explique en grande partie la persistance du phénomène des VSS, de sa banalisation et de l'absence de sanction au sein de l'entreprise ou du contexte de travail, du faible taux de plainte et de renoncement aux procédures, du sentiment d'impunité et d'opacité. Elle est aussi une raison du manque de performance des leviers de prévention, de repérage, de sanction ou d'accompagnement, développés *infra*.

Pour le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, la persistance du sexisme réside dans la négation de ses racines profondes. Dans ses rapports successifs, il rappelle qu'« Il est urgent de tenir compte des résultats concernant les hommes et les spécificités générationnelles et sociales à l'œuvre chez eux, notamment chez les jeunes actifs et dans le monde du travail. Parce qu'il existe une continuité entre comportements sexistes et actes de violence, il faut apporter une réponse globale pour combattre le sexisme à tous les stades de ce *continuum*. ».

Dans son dernier rapport, il rappelle que « 70% des femmes estiment ne pas avoir reçu le même traitement que leurs frères dans la vie de famille, près de la moitié des 25-34 ans pense que c'est également le cas à l'école et 92% des vidéos pour enfants contiennent des stéréotypes genrés : ces trois chiffres sont révélateurs des causes du sexisme persistant et des inégalités ancrées dans la société. »

« Famille, école et numérique sont les trois incubateurs qui inoculent le sexisme aux enfants dès le plus jeune âge. Il faut donc le combattre là où il naît. [...] Les parents, sans s'en rendre compte, n'élèvent pas les filles et les garçons de la même manière. [...] L'école reproduit ces schémas, avec des conséquences directes sur l'orientation. [...] En ligne, 75% des femmes affirment ne pas être traitées à égalité [...] Plus grave encore, les vidéos pornographiques diffusent des contenus misogynes d'une rare violence que 64% des hommes de 25-34 ans disent imiter dans leurs relations sexuelles. »

« Voilà pourquoi le sexisme reste prégnant, s'aggravant même d'une année sur l'autre dans certaines catégories de population. Chez les jeunes adultes masculins, mais aussi parfois chez les femmes, on observe un retour aux valeurs traditionnelles. Ce sexisme ambiant a bien sûr des conséquences fortes sur le ressenti des femmes : 9 femmes sur 10 déclarent avoir personnellement subi une situation sexiste. Les VSS ne reculent pas : 37% des femmes déclarent toujours avoir vécu une situation de non-consentement, un chiffre qui grimpe à plus de 50% chez les 25-34 ans.⁴⁹ ».

Le Haut Conseil ajoute que « paradoxalement, la population est de plus en plus consciente et tolère de moins en moins les VSS » et le « décalage entre cette prise de conscience et le maintien des stéréotypes qui continuent de forger les mentalités et les comportements » est croissant.

Isabelle ROME, ancienne ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes fait le constat que « **le sexisme est l'antichambre de la violence** »⁵⁰.

⁴⁹ Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, [Rapport 2023 sur l'état du sexisme](#), et 6^e rapport [S'attaquer aux racines du sexisme](#), janvier 2024

⁵⁰ I. ROME était ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances (2022-2023) et signataire du Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027, auditionnée par la Mission.

Marie PORTOLANO, journaliste du sport, le résume crûment : « **à la télévision, les hommes on les écoute, les femmes on les regarde**⁵¹ ». Lors de l'audition, elle déplore le faible taux de parole des femmes dans les rédactions sportives (11 %⁵²).

Le cas particulièrement tendu de la situation du journalisme dans le sport est dénoncé par la Mission.

Le souci de lutte contre les stéréotypes est également partagé par la Fédération internationale des journalistes, qui recommande à l'occasion de la campagne européenne de mai-juin 2024 : « **Représenter les femmes dans des postes de pouvoir, tels que des expertes ou des politiciennes ne contribue pas seulement à refléter adéquatement la réalité de notre société, mais aussi à remettre en question les stéréotypes et les préjugés profondément ancrés et à contribuer à changer les perceptions sociétales des femmes leaders** ». Plus loin « Si votre sujet porte sur la violence envers les femmes/les politiciennes, présentez-les comme des survivantes ou comme des femmes ayant surmonté cette violence plutôt que comme des victimes et ne justifiez pas le comportement des agresseurs ni n'entrez dans les détails sur les mobiles de leurs actes. De manière générale, évitez toujours de victimiser les femmes confrontées à de la violence⁵³. »

Dans son allocution à la Journée internationale des droits des femmes du 8 mars 2024, Brigitte GRESY, ancienne présidente du Haut Conseil pour l'Égalité, rappelle que le « sexisme, qu'il soit interindividuel ou institutionnalisé, crée encore un sentiment d'incompétence. Il se glisse encore partout dans les ressources humaines⁵⁴ ».

En résumé, « Faisons du sexisme de l'histoire ancienne ! ». Tel est le message porté par la récente campagne de sensibilisation du HCE, dans le cadre de la journée nationale de lutte contre le sexisme du 25 janvier 2024.

Des contextes culturels différents suivant les pays

La situation en Europe est similaire. En Italie, une enquête récente de l'Institut national de la statistique souligne que 48,7 % des personnes interrogées ont encore au moins un stéréotype sur la violence sexuelle⁵⁵. 39,3% des hommes pensent qu'une femme peut échapper à un rapport sexuel si elle n'en a pas vraiment envie et près de 20% pensent que la violence est causée par la façon dont les femmes s'habillent. Entre 2018 et 2023, cependant, selon l'ISTAT « les stéréotypes sur les rôles de genre se réduisent, mais l'écart entre les opinions des hommes et des femmes se creuse. Ce sont surtout les femmes qui ont moins de stéréotypes ». En revanche, les opinions des hommes et des femmes sur la responsabilité attribuée aux femmes dans certaines circonstances correspondent. Environ 11 % des personnes interrogées « pensent qu'une femme victime de violences sexuelles en état d'ébriété ou sous l'influence de drogues est au moins partiellement responsable ». Et environ « 10% pensent que si une femme, après une fête, accepte l'invitation d'un homme et est violée, c'est aussi de sa faute ».

⁵¹ M.PORTOLANO, Opus cité

⁵² Arcom, *La représentation des femmes à la télévision et à la radio*, Rapport sur l'exercice 2023, mars 2024.

⁵³ Fédération internationale des journalistes [Réécrire l'histoire - Conseils pour la couverture des femmes politiques \(version explicative\) \(ifj.org\)](#), 2024 et [La FIJ publie des conseils pour une couverture des élections européennes respectueuse de l'égalité d... - FIJ \(ifj.org\)](#), 30 avril 2024.

⁵⁴ Intervention de Brigitte GRESY, ancienne présidente du Haut Conseil pour l'Égalité lors de la Journée internationale des droits des femmes du 8 mars 2024 organisée par le groupe La Poste.

⁵⁵ Institut national de la statistique (ISTAT), *Stéréotypes de genre et image sociale de la violence*, mai-juillet 2023.

Le conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France à Madrid, dans sa note pour la Mission, rappelle que « **Les VSS sous lien d'autorité restent en grande partie invisibles, elles sont souvent difficiles à démontrer car les comportements sont souvent plus insidieux que ce qu'exigent les textes de loi pour constituer l'infraction** [...] et les victimes ont peur des conséquences qu'aurait une plainte auprès des autorités ou de l'entreprise sur leur carrière et leur emploi.⁵⁶»

La Mission souligne l'importance du contexte culturel et social des différents pays, facteurs déterminants mais surmontables pour lutter contre le sexisme et les violences de genre.

Deux modèles opposés et non moins vertueux, l'un de culture latine, l'autre de culture anglo-saxonne sont en présence⁵⁷ :

- **L'Espagne s'est emparée du fléau des VSS dès 2004** avec la loi dite « intégrale » sur les violences de genre - entendues comme les violences commises par les hommes sur leurs conjointes ou ex-conjointes. Cette loi a pour objectif de prévenir, sanctionner et éliminer ce type de violence et de prendre en charge les femmes victimes ainsi que leurs enfants. La loi aborde la problématique de façon globale en intégrant tous les domaines de la société : éducation, santé, médias, police, justice et réforme profondément les institutions. En 2007, la loi pour l'égalité effective des femmes et des hommes part du constat de l'égalité entre femmes et hommes en dignité, en droits et en devoirs.
- L'objectif est de rendre cette égalité effective, notamment en éliminant les discriminations qui touchent les femmes dans tous les domaines, politique, civil, professionnel, économique, social et culturel, et inverse la charge de la preuve : il appartient au défendeur de prouver l'absence de discrimination. En 2017, le Pacte d'Etat contre les violences faites aux femmes, dont les VSS dans un cadre professionnel est voté à la quasi-unanimité des 2 chambres Il est rejoint par l'exécutif et les collectivités territoriales et est doté d'1 Md € sur 5 ans. Enfin, la loi organique 10/2022 prévoit des mesures de prévention et de sensibilisation dans les entreprises et instaure un label « Entreprises pour une société sans violence à caractère sexiste ». Selon le conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de France à Madrid, la réalité de la lutte contre les VSS dans les conventions collectives ou les plans d'égalité est toutefois en deçà de l'engagement politique au plus haut niveau, même si la vague #MeToo fait évoluer les mentalités.
- **A l'opposé, la Suède, le Danemark ou le Royaume-Uni :**
 - En Suède, la question des VSS n'est pas juridiquement et politiquement identifiée en tant qu'enjeu de politique publique, mais néanmoins bien identifiée dans les enquêtes nationales et objets de plan de lutte dans les secteurs tels que le sport ou la culture.
 - Au Danemark, « où l'égalité des sexes est généralement perçue comme un acquis et le féminisme comme un combat dépassé (1 Danoise sur 6 se déclarait féministe en 2019 contre 1 femme sur 3 en France et 1 femme sur 2 en Suède) et le sujet assez tabou, pas très présent dans le débat public ou dans les médias, et contraire à l'esprit de tolérance et de liberté des mœurs ».

⁵⁶ Note du Conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de France en Espagne. Cf Note détaillée en Tome 2.

⁵⁷ D'après les notes des conseillers pour les affaires sociales en ambassade pour la Mission. Cf Synthèse en Annexe 4 et notes détaillées en Tome 2.

- Au Royaume-Uni, les autorités concentrent davantage l'action publique sur la lutte contre violences domestiques, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines. La question de la lutte contre les VSS commises dans le cadre d'une relation d'autorité ou de pouvoir y est moins un sujet de politique publique qu'un sujet propre aux institutions. De même, les rapports hiérarchiques dans les milieux professionnels, avec une approche plus horizontale, ne sont pas aussi marqués qu'en France.

A noter, le mouvement [White Ribbon](#), né au Canada et développé au Royaume-Uni, regroupe un réseau de 4000 bénévoles « ambassadeurs », une fondation et des organismes de formation partenaires. Il est la principale *charity* du Royaume-Uni qui incite les hommes et les garçons à mettre fin à la violence contre les femmes et les filles en déployant la lutte contre les VSS, en sensibilisant et en mobilisant au sein de l'entreprise, mais aussi des collectivités et des associations par l'octroi d'un label. La période du 25 novembre, Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, au 10 décembre, Journée internationale des droits de l'Homme, a un écho important dans le monde anglo-saxon.

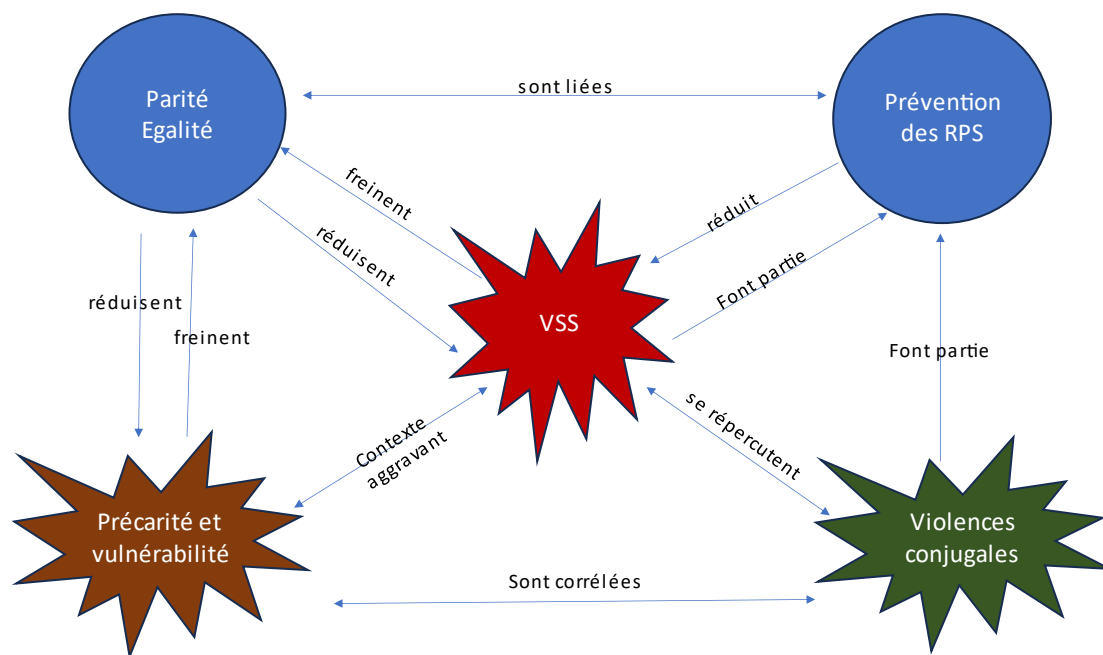
Engagement politique à haut niveau d'une part, destiné à enrayer les conséquences dommageables d'une société patriarcale sexiste, initiatives sectorielles ou associatives d'autre part, fondées sur la protection de la dignité, dans un monde anglo-saxon qui a « dépassé » le sujet des violences genrées, ces deux modèles se retrouvent toutefois dans le dispositif de « label d'entreprise », gage de lutte opérationnelle contre les VSS. Cette piste sera reprise *infra* dans les recommandations sur les leviers de prévention.

3.2 Les liens forts entre VSS, violences conjugales, atteinte de la parité et de l'égalité, la précarité et la prévention des risques psychosociaux

La Mission se concentre sur les VSS sous relation d'autorité ou de pouvoir, fléau qui apparaît comme un angle mort de l'action publique, secondaire voire occulté par les avancées des politiques et des moyens en faveur de l'égalité ou de lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales.

La problématique des VSS sous relation d'autorité et de pouvoir, objet de la Mission, est bien présente, distincte et identifiée, ce que la Mission a démontré *supra* (Partie 2). Elle n'en est pas moins liée à la lutte contre les violences conjugales, à la lutte contre la précarité au travail d'une part et d'autre part à la parité/égalité et aux risques psychosociaux dans l'entreprise, dans une dynamique positive.

Les liens entre VSS, violences conjugales, précarité, lutte pour la parité et prévention des risques psychosociaux



Source : Schéma Mission

L'approche que la Mission schématise ci-dessus s'appuie sur une lecture à livre ouvert de la convention 190 de l'Organisation Internationale du Travail sur la violence et le harcèlement⁵⁸. Elle s'appuie aussi sur le cadrage de la politique nationale du travail, pilotée par le ministère chargé du Travail et les partenaires sociaux.

3.2.1 Violences conjugales et VSS : des combats liés mais distincts

La convention 190 de l'Organisation Internationale du Travail note que « la violence domestique peut se répercuter sur l'emploi, la productivité ainsi que sur la santé et la sécurité [...] Les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les institutions du marché du travail peuvent contribuer [...] à faire reconnaître les répercussions de la violence domestique, à y répondre et à y remédier ». Et, en miroir, « la violence et le harcèlement dans le monde du travail nuisent à la santé psychologique, physique et sexuelle, à la dignité et à l'environnement familial et social de la personne ». La convention incite à « **reconnaître les effets de la violence domestique et, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, atténuer son impact dans le monde du travail** ».

C'est pourquoi la Mission invite à recenser les moyens effectivement consacrés à la lutte contre les violences conjugales, impulsés ou renforcés par le Grenelle des violences conjugales et incite à transposer, si elles s'avèrent pertinentes, les mesures les plus significatives dans la lutte contre les VSS.

⁵⁸ [Loi de ratification de la convention 190 de l'OIT sur la violence et le harcèlement du 12 avril 2023.](#)

En conclusion, la lutte contre les violences faites aux femmes ne doit pas se limiter à la lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales. Les avancées récentes dans la lutte contre les violences conjugales ouvrent la voie à la lutte contre les VSS, qui sont des violences de nature différente qui doivent être reconnues comme telles pour que les moyens utiles leur soient dédiés.

3.2.2 L'atteinte de l'égalité et de la parité, un préalable à la lutte contre les VSS, et réciproquement

Davantage d'égalité au travail réduit les risques de rapports d'autorité déséquilibrés propices aux VSS.

En France, un plan d'action global visant à lutter contre les VSS ainsi que les inégalités salariales a été lancé en mai 2018 avec pour mesure phare l'égalité salariale. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a pour objectif « d'encourager la mixité des métiers et l'égalité professionnelle, [...] de favoriser la mixité [...] ainsi que la prévention du harcèlement sexuel au travail⁵⁹ ». La loi a instauré l'index de l'égalité professionnelle hommes-femmes dit « Index Pénicaud », conjointement à l'obligation de négociations au niveau des branches professionnelles avec des « mises à disposition d'outils aux entreprises pour prévenir et agir contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes ». Ainsi, la prévention du harcèlement sexuel et des agissements sexistes s'insère dans le cadre de la négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail.

Quant à l'index « Pénicaud », en cours de révision, la Mission s'est interrogée sur l'absence d'inclusion d'indicateur VSS dans l'index. Les réponses des personnes auditionnées, en particulier le Haut conseil à l'égalité, qui s'est prononcé contre, convergent vers un maintien d'un index exclusivement axé sur les écarts salariaux. Toutes choses égales par ailleurs, la Mission souligne l'avantage qu'il y aurait à inclure dans cet index des indicateurs tels que la part des personnes formées aux VSS, le nombre d'actions de communication.... En effet, l'écart constaté de 15 % entre salaires féminins et masculins semble irréductible⁶⁰. Les pistes de solution pour réduire cet écart sont certainement à trouver dans les actions de lutte contre les VSS, dont les interférences sont vertueuses, en premier lieu les négociations liant égalité et VSS.

Dans la fonction publique, les plans en faveur de l'égalité professionnelle ont intégré la mise en place obligatoire par les employeurs publics de dispositifs de signalement et de suivi des VSS, de harcèlement moral et de discrimination⁶¹.

Enfin, la [loi du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique](#) relève de 40% à 50% le quota obligatoire de primo-nominations féminines aux

⁵⁹ [Légifrance - Publications officielles - Journal officiel - JORF n° 0205 du 06/09/2018 \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁶⁰ Le Monde, *Sur l'égalité femmes-hommes au travail, des entreprises à la traîne et un recul du gouvernement*, 4 mai 2024.

⁶¹ [Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#). Ce couplage entre VSS et égalité est général, à l'exception notable du Ministère des Armées qui sépare la politique en faveur de la mixité et la prévention et le traitement des VSS, au double motif que la politique de mixité agit en amont des VSS car « la transformation d'un individu en victime est considéré comme un échec des actions en faveur de la mixité » et pour rendre indépendant le repérage et le traitement des VSS traité au niveau du ministre par rapport à la chaîne de commandement responsable des RH (Plan Mixité destiné aux personnels militaires, Plan Egalité professionnelle destiné aux personnels civils (formation, sensibilisation à l'égalité hommes-femmes, vivre ensemble, lutte contre les discriminations et le harcèlement) et déploie un réseau déconcentré de 1100 référents mixité-égalité travaillant en binôme civil/militaire, homme/femme.

emplois supérieurs et de direction⁶². Cette avancée législative contribue à une approche plus résolue de la lutte contre les VSS, ce qu'ont confirmé de nombreux interlocuteurs auditionnés.

La Direction générale du travail et l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)⁶³, auditionnées par la Mission, préconisent la mise en place d'une politique Egalité professionnelle au travers de la négociation collective Egalité Professionnelle et/ou Qualité de vie au travail, avec l'introduction d'un volet sur les VSS.

Pour sa part, l'Association des maires de France, promotrice de la grande cause nationale Egalité et auditionnée par la Mission, affirme que **c'est en atteignant l'égalité et la parité dans les mandats ou les enceintes exécutives que l'on réduira les phénomènes de VSS**⁶⁴. Dans les communes de plus de 1000 habitants, l'exécutif doit être paritaire. La Mission ne peut qu'encourager le mouvement visant la parité dans les communes de moins de 1000 habitants.

Des causes réciproques

Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes est essentiel pour prévenir efficacement les VSS en limitant les rapports déséquilibrés d'autorité ou de pouvoir.

Réciproquement, « la parité ne sera pas une réalité tant que la violence fondée sur le genre persistera à grande échelle. [...] **Il existe un lien entre l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes en droit et en fait**⁶⁵ ». Enfin, la Convention d'Istanbul affirme que « **la violence et le harcèlement mettent en péril l'égalité des chances**⁶⁶ ».

A ce jour, il reste de larges marges de progrès pour créer des interactions positives entre égalité et lutte contre les VSS au sein des entreprises. Il existe des exemples d'accords égalité qui incluent effectivement le volet VSS, mais d'une façon timide, voire biaisée : par exemple le groupe Télédiffusion de France (TDF) à l'occasion de son nouvel accord sur l'égalité indique que « les actions de sensibilisation permettront à chacun de prendre conscience des impacts, parfois involontaires, de leur comportement » et renvoie de fait au thème des violences familiales et de leur accompagnement par des octrois de congés spécifiques⁶⁷. Même si l'entreprise est signataire de l'initiative #StOpE⁶⁸ pour lutter contre le sexisme ordinaire en entreprise, rien n'est spécifié sur l'accompagnement en cas de VSS au travail. Les dimensions individuelles (facilité de congé, assistance juridique, comparution devant le tribunal, relogement) mais aussi collectives (organisation du travail, horaires, valeur de l'entreprise et prise en compte par la direction, la DRH et les partenaires) restent sans réponse dans cet accord.

⁶² La [loi](#) traduit les recommandations du rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat publié en juin 2022 sur le bilan de l'application de la loi *Sauvadet*, dix ans après son adoption. L'application sera progressive et concerne également les « stocks ».

⁶³ La Direction générale du Travail prépare, anime et coordonne la politique nationale du travail. L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) est un établissement public administratif sous tutelle du ministère du Travail et administrée par l'Etat et les partenaires sociaux. Cf glossaire en Annexe 3.

⁶⁴ [Journée internationale des droits des femmes
 L'AMF agit pour favoriser l'accès des femmes aux mandats locaux et améliorer les conditions d'exercice de leur mandat.](#)

⁶⁵ Convention 190 de l'OIT précitée.

⁶⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique entrée en vigueur en 2014, dite [Convention d'Istanbul](#).

⁶⁷ [Actu- TDF s'engage à nouveau en faveur de l'égalité pro.](#)

⁶⁸ Cf supra [baromètre #StOpE 2023](#).

La Mission rappelle le lien existant entre l’atteinte de la parité et la lutte contre les VSS au sein de l’entreprise.

Dans le domaine de la culture, le lien est clairement affiché. La ministre de la culture dans son communiqué de presse du 12 décembre 2023, soit quelques jours après la montée en puissance du mouvement #MeToo dans le cinéma, rappelle que « **pour être atteintes, la parité et l’égalité réelles exigent la mise en place d’environnements de travail sûrs où les violences et harcèlements n’ont pas leur place.** ».

Il en est de même dans le domaine de la santé : d’après le sondage IPSOS 2023 pour l’association Donner des *elles* à la santé, « **Les femmes médecins sont sous représentées dans les postes à responsabilité : même si la tendance s’améliore un peu, la parité nécessite une politique volontariste [...] du fait de discriminations et comportements sexistes trop fréquents à l’hôpital** ».

Part des femmes médecins dans les postes de direction des CHU et des CH

Part des femmes parmi les :	CHU	CH
Chefs de pôles	23 %	39 %
Chefs de service	32 %	46 %
Présidents de CME	16 %	33 %
Vice-présidents de CME	57 %	48 %

Source : Centre national de gestion, 2024

Dans le milieu politique, l’impact négatif des VSS sur l’atteinte de la parité est constaté et mesuré : selon le sondage de l’association Elues locales de 2019, la pression du sexisme décourage les élues ou candidates à persévérer dans leur carrière politique : 28 % des élues ou candidates ont déjà pensé à abandonner la politique suite aux comportements ou remarques à caractère sexiste et 23 % connaissent une femme qui a abandonné la politique à la suite de ces comportements⁶⁹.

La Mission considère que les liens entre égalité et VSS sont réels et concernent l’ensemble des domaines, en particulier le monde de la politique, de la santé et du sport.

En Espagne, en dépit des efforts légaux formels pour enrayer les VSS, « la position d’infériorité, institutionnelle, hiérarchique, et la vulnérabilité sociale et économique sont toujours des freins qui empêchent de mettre fin à ces violences »⁷⁰.

- **Recommandation *prioritaire* : Evaluer la loi Rixain du 24 décembre 2021 relative aux grandes entreprises et la loi du 19 juillet 2023 relative à la fonction publique pour atteindre l’objectif d’égalité fixé dans les instances dirigeantes et exécutives et dans les instances disciplinaires.**

⁶⁹ [Près de 75% des élues locales auraient déjà été victimes de comportements sexistes \(courrierdesmaires.fr\)](https://www.courrierdesmaires.fr/)

⁷⁰ Cf synthèse Mission en Annexe 4 et Notes des conseillers pour les affaires sociales en ambassade en Tome 2.

3.2.3 Précarité et vulnérabilité au travail et VSS : des causes aggravantes

La précarité et la vulnérabilité touchent les personnes peu qualifiées, sous contrat précaire, les stagiaires ou apprentis, les travailleurs handicapés ou les travailleurs migrants, allophones ou à droits incomplets, le travail de nuit, le travail isolé, le célibat géographique..., dans le cadre de contrat de travail ou au sein de toute relation de travail établie ou pour laquelle existe un lien de subordination, dans l'économie formelle ou informelle. L'Anact, dans sa note pour la Mission, résume les facteurs individuels qui surexposent aux situations de VSS au travail : « être une femme, jeune ou senior, vivant seul.e, ou en situation de monoparentalité, porteur ou porteuse d'un handicap visible ou invisible, avec une orientation sexuelle différente ou non binaire, victime de violences conjugales, ou encore consommateurs-trice de produits psychoactifs... »

Comme le note le conseiller pour les affaires sociales en Allemagne, « **Il existe souvent une différence de pouvoir considérable entre les auteurs et les victimes et les relations de dépendance sont exploitées par les harceleurs** ».

A cet égard, le préambule de la convention 190 de l'OIT sur les violences et le harcèlement réaffirme que « **plusieurs groupes vulnérables ou groupes en situation de vulnérabilité sont touchés de manière disproportionnée par la violence et le harcèlement dans le monde du travail** ».

La Mission a relevé de nombreuses situations de précarité dans la culture, du fait des particularités des recrutements et de la précarité des carrières, facteurs de risques de VSS. Dans la santé, ce sont les étudiants, les stagiaires et les agents paramédicaux ou techniques qui sont particulièrement exposés, du fait de l'emprise du chef de service (cf *supra*, chapitre 2.1 « Identifier les situations à risque »).

La Mission confirme largement le lien entre les situations de précarité et de vulnérabilité au travail et les VSS.

3.2.4 Prévention des risques psychosociaux et VSS : une dynamique vertueuse

Les risques psychosociaux sont définis comme un risque pour la santé psychique et mentale des travailleurs⁷¹.

La prévention des risques psychosociaux dans le monde du travail a pour objectif de garantir la sécurité et la santé au travail. Elle doit englober les VSS dans une dynamique vertueuse et reposant principalement sur l'organisation collective du travail, et pas seulement sur les relations individuelles.

La convention 190 de l'OIT rappelle qu'il convient « de tenir compte de la violence et du harcèlement et des risques psychosociaux qui y sont associés, dans la gestion de la sécurité et de la santé au travail [...], d'identifier les dangers et d'évaluer les risques de violence et de harcèlement. ».

⁷¹ Les causes des risques psychosociaux (RPS) sont à rechercher à la fois dans les conditions d'emploi, les facteurs liés à l'organisation du travail et aux relations de travail. Ils peuvent concerner toutes les entreprises quels que soient leur taille et leur secteur d'activité. Les partenaires sociaux et les pouvoirs publics sont fortement mobilisés sur une approche préventive des risques psychosociaux. [Risques psychosociaux, Ministère chargé du travail/](#)

De même, le code du travail prévoit que « dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives, l'employeur doit engager, au moins une fois tous les quatre ans, une négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, portant notamment sur les mesures visant à supprimer les écarts de rémunération et la qualité de vie et des conditions de travail⁷². Cette négociation peut ainsi porter sur la prévention des agissements de harcèlement moral ou sexuel au titre de la qualité de vie au travail ». A défaut, « en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle survenue à la suite de VSS, l'employeur peut être mis en cause au plan pénal et pourra être sanctionné notamment lorsqu'il a méconnu une règle de sécurité par négligence, absence de prise de conscience [ou] lorsqu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour préserver le salarié de la survenance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. »

La Direction générale du travail rappelle que dans le cadre de l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), les risques de harcèlement sexuel et d'agissement sexiste doivent être pris en compte, car constitutifs de risques professionnels. L'employeur doit « **planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel**⁷³ ».

La Mission insiste sur l'importance de ce dispositif de document unique de prévention des risques psychosociaux pour déclencher des actions et pratiques vertueuses : partant du constat de la responsabilité de l'employeur, il a un effet mobilisateur sur les représentants du personnel et les organisations syndicales, mais surtout sur les services de prévention et santé au travail, en première ligne sur les sujets de santé et de sécurité individuelle et collective au sein de l'entreprise (cf *infra*).

L'intégration effective des VSS dans les plans santé au travail, conduite en concertation avec l'Etat, les partenaires sociaux et les organismes de sécurité sociale et de prévention, comme un risque professionnel à part entière reste à mener. Le 4^{ème} plan national santé au travail (2021-2025) prévoit également d'accompagner les entreprises dans la prévention des VSS au travail et des violences conjugales, en outillant les services de ressources humaines et les représentants du personnel⁷⁴.

De même, pour donner corps à l'obligation des branches professionnelles de négocier tous les quatre ans sur la mise à disposition d' « outils aux entreprises pour prévenir et agir contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes », la Mission reprend la recommandation proposée par les huit organisations syndicales dans un manifeste diffusé pour la Journée internationale contre la violence faite aux femmes en novembre 2022 :

- **Recommandation : Faire de la prévention des violences sexistes et sexuelles un sujet obligatoire de négociation collective à tous les niveaux sous peine de sanction pour les employeurs.**

⁷² Art L. 2242-17 du code du travail.

⁷³ Art. L. 4121-2 du code du travail.

⁷⁴ Sur le terrain, seuls sept plans régionaux santé au travail intègrent des mesures de lutte contre les VSS, parmi lesquels la Mission a relevé des initiatives conjointes remarquables entre les services de l'Etat et les chambres consulaires qui pourraient être déployées et systématisées dans tous les plans régionaux santé au travail : une campagne d'information et de sensibilisation menée en Occitanie par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et les Chambres du commerce et d'industrie de la région [VSST Tour - Les violences sexistes et sexuelles au travail \(VSST\) : tous concernés](#) ou encore la [Tournée du PRST Normandie](#) à la rencontre des entreprises, avec des actions de sensibilisation sur la santé au travail des femmes et les VSS au travail.

3.3 L'objectif de tolérance zéro, une volonté affichée

La Tolérance Zéro en matière de lutte contre les VSS est un objectif largement partagé par les pouvoirs publics et dans le secteur privé. Il vise à ne pas laisser penser qu'une forme d'impunité est accordée aux mis en cause.

Le protocole d'accord pour l'égalité dans la fonction publique de novembre 2018, signé par le gouvernement et la majorité des organisations syndicales vise à garantir le principe de tolérance zéro en matière de VSS. Il prévoit la mise en œuvre d'une politique active et renforcée de prévention et de traitement des situations de violences sexuelles, de harcèlement moral et sexuel, d'agissements ou d'ambiances sexistes repérés sur le lieu de travail.

Selon ce principe :

- Toute situation de VSS doit faire l'objet d'un signalement ;
- Tout signalement, quelle que soit la forme qu'il revêt, doit donner lieu à un traitement diligent et à une réponse appropriée de la direction d'emploi (ou de l'administration) ;
- Les victimes doivent savoir qu'il existe, au sein des services, des interlocuteurs et interlocutrices en charge d'agir pour les protéger et faire respecter leurs droits.

Pour sa part, la ministre de la Culture rappelle dans une note aux établissements publics de coopération culturelle et des établissements associatifs de l'enseignement supérieur de la Culture que « Notre responsabilité collective consiste notamment à garantir un espace de travail préservé de tout type d'agissement sexiste ou de violences sexuelles. C'est à chacun et à chacune d'entre vous d'agir à la fois pour prévenir ces agissements dans vos établissements publics, de garantir que les victimes puissent parler et de réagir immédiatement lorsque des faits sont portés à votre connaissance⁷⁵ ».

S'agissant des étudiants en santé, le ministre des Solidarités et de la Santé et la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ont adressé en mai 2021 un [courrier « Tolérance zéro »](#) à la communauté universitaire et hospitalière pour rappeler leur engagement total pour lutter contre le mal-être et le harcèlement des étudiants en santé.

Plus largement, pour les médecins à l'hôpital et en ville comme pour les étudiants, le ministre de la Santé a annoncé fin mai 2024 [un plan national contre les VSS](#) concerté avec les acteurs en réaffirmant aujourd'hui la fermeté du Gouvernement en matière de VSS et la tolérance zéro qui sera appliquée [...] pour que les lieux de soins soient des lieux où chacun puisse étudier et exercer son métier, en toute sécurité, dans un environnement protégé. »

Dans le secteur privé, les contextes sont très divers et la primauté des valeurs de l'entreprise où les situations particulières (en particulier les moments de détente ou festifs) peuvent donner prétexte à un sexisme d'ambiance propice aux VSS. C'est particulièrement vrai du domaine culturel ou artistique. A l'inverse, dans le secteur de la grande distribution tel que les Magasins U, la tolérance zéro est un objectif qui concrètement signifie « ne rien laisser passer et sanctionner dès la première infraction et tout de suite », avec une échelle de sanctions, le relais actif de référents

⁷⁵ Note de la ministre de la Culture du 25 septembre 2020.

harcèlement sexuel et des représentants du personnel largement investis, sur la base d'un accord social incluant violences conjugales et VSS⁷⁶.

En Italie, une loi de 2010 crée, au sein de chaque administration publique, un « Comité unique de garantie pour l'égalité des chances, l'amélioration du bien-être des travailleurs et contre la discrimination », avec pour objectif de favoriser un environnement de travail marqué par le bien-être organisationnel, dans lequel l'égalité des chances est garantie, la discrimination est exclue et toute forme de violence, y compris la violence psychologique, est bannie. Les comités sont des "antennes" créées pour identifier le phénomène au sein des administrations, en prévoyant des actions visant à mettre en lumière et à recevoir des rapports de violence sexiste et en encourageant la création de cellules d'écoute organisées au sein de l'administration.

La fonction de « conseiller de confiance » a été créée pour contrer les formes de malaise au travail dues aux contraintes organisationnelles, au harcèlement sexuel, moral et psychologique et à la discrimination au sein de l'organisation, qui exerce ses fonctions de manière confidentielle en fournissant des conseils et une assistance aux victimes de harcèlement, également en coopération avec le comité de garantie unique⁷⁷.

En Espagne, la loi organique 10/2022 érige et instrumente de manière globale et volontaire le principe de tolérance zéro, en « prévoyant des mesures de prévention et sensibilisation, en instaurant la formation obligatoire, en inscrivant les VSS parmi les risques professionnels, en formant et informant les travailleuses à ce sujet. La loi dispose que les entreprises devront promouvoir des conditions de travail qui évitent les infractions et autres conduites contre la liberté sexuelle et l'intégrité morale dans le travail, insistant particulièrement sur le harcèlement sexuel, le harcèlement en raison du sexe et fait référence aux dispositions de la loi de 2007. Les entreprises peuvent établir des mesures à négocier avec les représentants des travailleurs, telles que l'élaboration et la diffusion de codes de bonnes pratiques, de campagnes d'information, de protocoles d'action ou d'activités de formation."

Ainsi, la tolérance zéro est largement affichée, dans le secteur public, dans le secteur privé, ce dans de nombreux pays. Ce principe doit être assorti de mesures et de moyens efficaces et performants afin de juguler la prégnance des VSS, ce qui fait largement défaut aujourd'hui.

⁷⁶ Audition de la DRH du groupe des Magasins U. Cf note en Tome 2.

⁷⁷ Loi 183/2010 et Note du Conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de France en Italie.

4. Prévenir, repérer, sanctionner et accompagner : plus de 100 acteurs ou groupes d'acteurs en responsabilité face aux VSS

4.1 La matrice « prévenir, repérer, sanctionner et accompagner » et le rôle des acteurs

La matrice « prévenir, repérer, sanctionner et accompagner » a servi de cadre de réflexion à la Mission et de guide d'entretien pour les auditions. Elle permet d'identifier la chaîne d'acteurs, fonction par fonction, appliquée dans le monde du travail et généralisable à toute situation d'autorité ou de pouvoir, dans les domaines de la santé, de la culture et des médias, du sport, des institutions politiques auxquels a été ajouté le domaine des armées⁷⁸.

Le schéma ci-dessous liste les principaux types d'acteurs en charge de ces fonctions avec la mention des leviers et outils généralement utilisés :

Fonction	Principaux acteurs de la mise en œuvre (non exhaustif)	Principaux leviers et outils
Prévention	Etat (ministères responsables de politiques publiques, garants de la réglementation), Législateur Employeur public ou privé (responsable de la sécurité des salariés au sens large), Partenaires sociaux, Associations	Sensibilisation, Campagnes de sensibilisation, kits, Chartes d'égalité entre les femmes et les hommes, Protocoles ou Chartes éthiques, en concertation avec les représentants du personnel, Conventions, labels, Formation initiale et continue Document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP)
Repérage	Inspections générales, Employeur et référent VSS services de prévention et santé au travail, médecins et professionnels de santé (ville, hôpital, médecin du travail...) Inspection du travail Associations	Cellules d'écoute (tél, mail...), Rapports et enquêtes, Enquêtes administratives, Dispositifs de signalement
Sanction	Employeur, Justice, Etat, Ordres Commissions d'éthique	Sanctions administratives, disciplinaires, prud'homales, civiles et pénales
Accompagnement et réparation	Associations Employeurs Partenaires sociaux Mutuelles et assureurs Avocats	Cellules d'écoute et de soutien, Protection juridique Protection sociale complémentaire ou assurance privée Aide juridictionnelle

⁷⁸ Auditions de la Haute fonctionnaire à l'égalité et du responsable de la cellule Thémis du ministère de la Défense. Cf Contributions en Tome 2.

4.2 Plus de 100 acteurs ou groupes d'acteurs en responsabilité face aux VSS

La Mission a ainsi relevé plus de 100 acteurs concernés par les fonctions de prévention, de repérage, de sanction et d'accompagnement, en responsabilité directe ou partagée, répartis dans les différents domaines cités. En Annexe 3 est reproduit, par domaine et fonctions, le glossaire détaillé pour chacun des acteurs. Parmi eux, la Mission en a auditionné les deux tiers, recueilli leur contribution (cf Tome 2), enrichi ainsi son analyse et formulé des recommandations.

Dans le monde du travail en général, la Mission a identifié une trentaine d'acteurs ou groupes d'acteurs, nationaux ou locaux, publics ou privés (dont les associations et les partenaires sociaux) impliqués en tout ou partie dans la lutte contre les VSS.

Parmi ces acteurs, près de la moitié a une fonction exclusive ou principale de prévention de VSS : la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la traite des êtres humains (MIPROF), le Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) et le double réseau des Haut(e)s fonctionnaires ministériels à l'égalité entre les femmes et les hommes (HFE) et des Déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité, le [Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes](#), les Délégations parlementaires aux droits des femmes, le collectif [#Stope](#) au sexisme ordinaire en entreprise, soutenu par le ministère chargé de l'économie.

Certains acteurs de prévention interviennent sur un spectre plus large : le ministère du Travail avec la Direction générale du travail et le réseau des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DGT et DREETS), l'employeur, privé ou public, en tant que responsable de la sécurité de son personnel et de la prévention des risques, les partenaires sociaux et les comités sociaux et économiques dans les entreprises de plus de 11 salariés, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail ([Anact](#)), l'Agence nationale des directeurs de ressources humaines ([ANDRH](#)) mais aussi le réseau consulaire.

Cinq acteurs exercent une fonction principale de repérage mais aussi d'écoute, dont les référents VSS désignés dans toutes les entreprises de plus de 250 salariés, dans l'administration et chez les opérateurs publics. Trois acteurs exercent une fonction de repérage dans des domaines larges et couvrant accessoirement les VSS : les services de prévention et santé au travail dans le secteur privé, le Centre national de gestion de la fonction publique territoriale, en complément de son rôle de formation ([CNFPT](#)). Enfin, les cellules d'écoute ont une mission de repérage, mais aussi d'accompagnement.

Cinq acteurs ou groupes d'acteurs exercent un pouvoir de sanction : les instances disciplinaires propres aux entreprises (également très présentes dans les secteurs particuliers), les juridictions pénales, les Conseils de prud'hommes, l'Inspection du travail et le [Défenseur des droits](#), autorité administrative indépendante qui a pour compétence la veille et les sanctions contre les discriminations liées au genre, dont les VSS, le respect de la déontologie des forces de sécurité et le suivi des plaintes contre les élus. Il n'a pas de pouvoir de sanction, n'est pas en justice mais a un pouvoir d'enquête et de suite et produit des observations devant les tribunaux, des décisions, des recommandations, des rapports et des enquêtes⁷⁹.

Enfin, des acteurs ou groupes d'acteurs, essentiellement des associations, accompagnent les victimes. Certaines sont entièrement centrées sur les VSS : la [Fédération nationale solidarité femmes](#) /3919, l'Association européenne contre les violences faites aux femmes ([AVFT](#)), l'association francophone des femmes autistes ([AFFA](#)), la Collective des droits, ou les cabinets

⁷⁹ En particulier dans les domaines où les phénomènes de discriminations sont des zones grises peu connues. Cf les résultats du baromètre conduit avec l'OIT sur les services à la personne en partie I du rapport.

d'avocat. D'autres ont une vocation plus large ([France Victimes](#)). Par ailleurs la MIPROF pilote le site gouvernemental [Arrêtons les violences](#).

Ces acteurs agissent dans le monde du travail en général et par construction couvrent également l'ensemble des domaines spécifiques tels que la santé, la culture, le sport ou les institutions politiques. Un responsable de fédération sportive ou un intermittent du spectacle victime de VSS, un élu local peuvent s'adresser à France Victimes, appeler le numéro vert 3919, consulter le site *Arrêtons les violences* ou s'adresser à l'inspection du travail.

Le glossaire en Annexe 3 liste et définit les acteurs intervenant dans le monde du travail en général et dresse le panorama des acteurs spécifiques à certains domaines, qu'il s'agisse des acteurs de prévention, d'aide au repérage ou d'accompagnement ou des sanctions

En résumé :

- Dans le domaine de la **santé**, il s'agit de sortir de l'omerta et de l'alibi de l'esprit carabin, dénoncés principalement par les étudiants en santé et des associations et plus récemment par les professionnels de santé eux-mêmes. Les institutions et acteurs entreprennent des actions tardives mais vigoureuses, dans un système complexe et fortement sexué, qu'il s'agisse des médecins, des étudiants en santé, à l'hôpital ou en ville ;
- Dans le domaine de la **culture**, la prise de conscience est récente, provenant des collectifs ou associations et amplifiée par le levier médiatique. La situation de la presse et des médias et notamment du journalisme sportif est à la croisée de tensions, dans un système profondément précaire, libéral, où l'œuvre est reine et le corps est tyran ;
- Dans le domaine du **sport**, encadré par le code du sport, l'organisation de la prévention, du repérage et des sanctions est le plus souvent pionnière et exemplaire, largement stimulée par la libération de la parole comme elle l'a été par la lutte contre le dopage, mais freinée par une inertie de l'entre-soi et de la culture du dépassement du corps ;
- Enfin, dans le domaine des **institutions politiques**, collectivités locales et élus, la nébuleuse d'acteurs nationaux et locaux - élus entre eux, élus en tant qu'employeurs et élus vis-à-vis de la population- est largement concernée par les VSS, souvent de manière insidieuse. La sanction pénale ou la sanction de l'élection, sont loin de répondre à la régulation du système, où la chaîne d'acteurs reste à identifier et à conforter.

La Mission a recensé les acteurs, domaine par domaine, a constitué un glossaire et en trace un portrait synthétique en Annexe 3.

Le spectre complet ci-dessous retrace la position des acteurs impliqués en tout en partie dans la lutte contre les VSS, selon leur domaine et leur fonction.

La Mission a tenté de répondre tout au cours de ses travaux à la question : Comment sortir des cercles vicieux des VSS, jalonnés d'outils nombreux mais souvent inefficaces, et créer des cercles vertueux ?

5. Les leviers pour casser le cercle vicieux des VSS

La Mission constate une relative amélioration au niveau de la perception et de la gestion du sexisme au travail, un certain recul des comportements sexistes et un développement de la formation.

Toutefois, l'analyse des leviers de prévention (5.1), de repérage (5.2), de sanction (5.3) ou d'accompagnement (5.4) mis en œuvre est contrastée. D'une part les acteurs et les outils de prévention et de sanction sont abondants et encadrés par la loi ou les conventions, mais pas toujours performants, et d'autre part les acteurs et outils de repérage et d'accompagnement sont insuffisants, mal connus, peu soutenus et peu corrélés.

Cette partie dresse les constats, élabore les analyses transversales sur chacun de ces quatre leviers et émet des recommandations visant à une meilleure performance des systèmes et des outils.

5.1 Mieux utiliser et rendre plus performants les nombreux moyens de prévention

Les outils de sensibilisation et de formation, abondants mais mal connus, sont les axes privilégiés pour améliorer la prévention des VSS dans le monde du travail.

5.1.1 Sensibiliser aux VSS : trois axes d'intervention principaux

La Mission a recensé de nombreux outils de sensibilisation. Mais la plupart d'entre eux sont méconnus, peu accessibles, faiblement ou mal utilisés. L'optimisation de ces outils est un premier levier d'intervention.

Par ailleurs, la Mission réaffirme la responsabilité de l'employeur par des engagements fermes (chartes, labels...).

Enfin, les outils doivent être déployés aux âges clés (enfance, entrée sur le marché du travail...).

Optimiser les outils de prévention

La Mission a relevé de nombreux exemples d'outils de sensibilisation : kits de prévention, vidéo, flyers, affichage, fiches-réflexe, webinaires ou séances de rentrée en amphi, guides...

Parmi les outils pertinents :

- Le kit de la MIPROF, comportant une vidéo « Une femme comme moi » et le [best off](#), diffusés sur le site [Arrêtons les violences](#)⁸⁰;

⁸⁰ Le site [arretonslesviolences.gouv.fr](#) comprend tous les outils de formation/sensibilisation de la MIPROF, l'annuaire territorialisé des associations d'aide aux victimes, l'accès à la plateforme de tchat avec des

-Des kits qui comprennent souvent les aides à la prise en charge de l'ensemble du processus : outil diagnostic, méthodologie d'enquêtes, leviers d'action dont les typologies de sanctions et les moyens d'accompagnement.

De nombreux guides sur les VSS sont diffusés. La Mission a relevé, sans exhaustivité :

-Un [Guide pratique et juridique du ministère du Travail \(Direction générale du travail\) sur le harcèlement sexuel et les agissements sexistes au travail](#) édité en 2019 ;

-Un Guide sur [les agissements sexistes et le harcèlement sexuel au travail](#) édité par l'Anact en 2019 à l'usage des salariés, agents publics, managers, employeurs, représentants du personnel et de toute personne intervenant dans le monde du travail⁸¹ ;

-Un guide pour lutter contre les VSS dans la fonction publique [Guide des outils statutaires et disciplinaires](#) édité par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques en novembre 2022 ;

-Un [Guide sur les Violences faites aux femmes : quels rôles pour les DRH et managers ?](#) produit par ONU Femmes France avec le soutien de l'ANDRH, édité en 2023 ;

La Mission a relevé également :

-Des exemples de sensibilisation par le théâtre, adossés à une démarche scientifique universitaire⁸² ;

-A l'image du module [Stand Up](#) sur les cinq choses à faire face au harcèlement de rue, module simple et gratuit déployé par la Fondation des Femmes⁸³.

Concernant les kits, les webinaires, ils reposent sur de nombreuses initiatives publiques, privées, syndicales, qui, avec un large déploiement d'énergie et de compétences, en partie justifiées par la diversité des métiers et des environnements, interrogent sur l'efficacité de l'arsenal de sensibilisation et sur l'intérêt de mutualisation.

Dans le secteur de la santé, la DGOS propose une amélioration de « l'accessibilité et de la visibilité des dispositifs nationaux de prise en charge des VSS par affichage, inscription dans les règlements intérieurs, les livrets d'accueil des établissements et tout support permettant une plus large diffusion ». Cette démarche préconisée pour les établissements de santé pourrait être étendue dans toutes les structures coordonnées de santé, par convention avec l'Agence régionale de santé ou l'Assurance maladie (services de prévention de santé, Maisons pluridisciplinaires de santé, centres de santé, maisons sport santé, communautés professionnelles territoriales de santé...) ⁸⁴.

Par ailleurs, des campagnes de sensibilisation sont développées pour le grand public ou sur le terrain :

policiers/gendarmes formés (PNAV), les conseils pour les victimes, les témoins et les professionnels confrontés à des violences ainsi que les lettres de l'Observatoire national des violences faites aux femmes : [Les Lettres de l'Observatoire national des violences faites aux femmes | Arrêtons les violences \(arretonslesviolences.gouv.fr\)](#) : [Outils de formation | Arrêtons les violences \(arretonslesviolences.gouv.fr\)](#). Les films de la MIPROF sont en ligne sur la plateforme France.tv

⁸¹ L'Anact publiera fin 2024 sur son site un Kit destiné aux "Référénts en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes" désignés par le CSE ou par l'employeur.

⁸² [REPAIR - MSH Lyon St-Etienne \(msh-lse.fr\)](#)

⁸³ Stand Up est un programme international de formations lancé par *L'Oréal Paris*, l'ONG *Right to Be* et la Fondation des Femmes, pour sensibiliser et former le plus grand nombre à intervenir en toute sécurité lorsqu'il est victime ou témoin de harcèlement sexuel dans les lieux publics.

⁸⁴Cf Note de la DGOS pour la Mission en Tome 2.

- Provenant du ministère chargé de l'Égalité : 25 novembre 2022 : campagne de communication « tous mobilisés contre les violences faites aux femmes »⁸⁵ ; 25 novembre 2023 : campagne de sensibilisation contre les VSS dans les transports en commun ;
- Sous l'égide des forces de police, en Juin 2023 : campagne de communication déployée sur le territoire national par la distribution d'un million de flyers et rappelant les applications sur lesquelles se connecter ;
- Novembre 2023 : campagne de sensibilisation sur le consentement lancé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : *Sans oui c'est interdit* ;
- Les campagnes d'information et de sensibilisation menées en Occitanie par la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et les chambres de commerce et d'industrie, [VSST Tour - Les violences sexistes et sexuelles au travail \(VSST\) : tous concernés](#)⁸⁶ ou encore la [Tournée du PRST Normandie](#)⁸⁷ à la rencontre des entreprises, avec une matinale sur la santé au travail des femmes et les VSS au travail, sont de bons exemples d'action de communication au plus près du terrain ;
- A l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le ministère de l'Intérieur lance une campagne de communication à destination des femmes étrangères présentes sur le territoire national pendant les jeux⁸⁸.

Concernant les campagnes grand public ou à l'intention de publics ciblés, il est possible d'améliorer leur impact si :

- Elles centrent leur message sur les VSS, de manière distincte des violences conjugales ;
- Elles ciblent des moments clés de la vie du salarié, de l'étudiant, au moment de l'embauche ou des amphis de rentrée, lors des événements annuels tels que la Journée internationale du droit des femmes du 8 mars ou de la Journée internationale de l'élimination de la violence à l'égard des femmes du 25 novembre, tout en indiquant l'accessibilité effective aux outils d'information, aux numéros ou adresses de cellules d'écoute ;
- Elles touchent le public ou les agents qui sont en position sensible au regard des risques de VSS, en tant que victime, témoin ou auteur : intervenants vacataires, stagiaires, personnel d'entretien ou responsable de logistique ou d'équipement dans les établissements scolaires, universitaires, les clubs sportifs ou les plateaux de tournage entre autres.

Affirmer la responsabilité de l'employeur par des engagements fermes : chartes, labels et entretiens d'évaluation

Depuis plusieurs années, l'entreprise prend de plus en plus sa part de responsabilité sur les sujets de société, s'engageant sur différentes causes (santé, bien-être, parentalité...). Sur les sujets des violences à l'encontre des femmes, l'entreprise s'investit de plus en plus car cette réalité ne s'arrête pas aux portes de l'entreprise. 62% des femmes ayant porté plainte sont salariées.

⁸⁵ Kit de communication comprenant 5 vidéos diffusées à la télévision dont une sur les violences sexuelles, des affiches, des vignettes pour les réseaux sociaux, un spot radio.

⁸⁶ [Outils pour intégrer les violences sexistes et sexuelles au travail comme un risque professionnel à part entière - Plan Régional Santé Travail Occitanie \(prst-occitanie.fr\).](#)

⁸⁷ Par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), les Chambres de commerce et d'industrie, la Caisse d'assurance retraite et de santé au travail et l'Agence régionale de l'amélioration des conditions de travail, sur financement du ministère chargé du travail.

⁸⁸ En partenariat avec Women for women France : Flyers et affiches traduits dans différentes langues destinés à informer toutes les femmes étrangères victimes, quelle que soit l'infraction subie.

Cette notion de « Responsabilité partagée » n'est pas nouvelle et a été introduite au travers des sujets de formation, du télétravail et s'est accélérée pendant la période du COVID.

Même si la ratification de la convention 190 de l'OIT ouvre d'ailleurs la question de cette responsabilité et de ce rôle que l'entreprise pourrait avoir, les entreprises font de plus en plus le choix d'assumer cette « responsabilité partagée » et communiquent sur les actions mises en place pour favoriser la libération de la parole et faire de l'entreprise un lieu de sécurité et un organe de confiance.

L'exemple espagnol

La loi organique 10/2022 espagnole prévoit des mesures de prévention et de sensibilisation, et instaure la formation obligatoire et l'inscription des VSS parmi les risques professionnels.

Les entreprises doivent sensibiliser et former l'ensemble de leur personnel à la protection intégrale contre la violence sexuelle et inclure la violence sexuelle parmi les risques professionnels concomitants dans l'évaluation des risques des différents emplois occupés par de salariées. Elles doivent former et informer leurs travailleuses à ce sujet.

Les entreprises qui adaptent leur structure et leurs règles de fonctionnement aux dispositions de cette loi organique seront reconnues par le **label "Entreprises pour une société sans violence à caractère sexiste"**, qui pourra être retiré si des circonstances le justifient⁸⁹.

Les chartes, signées par les employeurs avec les partenaires externes ou internes, sont des leviers recommandés pour accélérer la prise de conscience des VSS au sein des entreprises. En interne, elles comportent des engagements globaux sur les différents leviers de lutte contre les VSS et en externe elles ont un impact sur l'image de l'entreprise.

Citons par exemple, dans le domaine de l'hôpital, les chartes signées par l'[association Donner des elles à la santé](#) avec la DGOS⁹⁰, l'Assistance publique des hôpitaux de Paris et divers CHU ou CH, qui s'engagent à développer des actions visant à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes et à sensibiliser l'ensemble des acteurs aux discriminations de genre.

Dans le domaine de la culture, les chartes pour la parité et la diversité dans les sociétés d'édition-distribution de film et d'exploitation cinématographique ont été signées par le [Collectif 50/50](#), ou les chartes contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes entre l'association [Pour les femmes dans les médias](#) et les entreprise médias. A ce jour, 80 entreprises ont signé cette charte :

Charte de l'association Pour les femmes dans les médias

HARCELEMENT SEXUEL & AGISSEMENTS SEXISTES – LES ENTREPRISES MEDIA S'ENGAGENT

1. J'informe

Je m'engage -> A informer chacun de mes collaborateurs de ce qu'est le harcèlement (définition des comportements répréhensibles), de la procédure à suivre lorsque l'on est

⁸⁹ D'après Note de l'Ambassade de France en Espagne pour la Mission. Cf Tome 2.

⁹⁰ La DGOS est la direction du ministère de la Santé en charge de la politique de l'offre de soins et des RH dans les établissements hospitaliers. Cf Annexe 3 Panorama des acteurs : la santé.

victime ou témoin d'une situation de harcèlement (schéma de signalement) et des peines encourues (risques judiciaires et financiers) en le sensibilisant régulièrement par tous moyens.
-> A sensibiliser tout nouveau collaborateur (quel que soit le type de contrat : CDI, stagiaire, CDD, contrat précaire, intermittent...) de l'entreprise au sujet du harcèlement sexuel.

2. J'agis

Je m'engage à mettre en place un dispositif d'écoute et d'aide aux victimes ou aux témoins d'un acte répréhensible. L'aide proposée pourra être juridique et/ou psychologique.

3. Je partage

Je m'engage à partager les bonnes pratiques et les avancées avec les entreprises signataires de cette Charte pour faire évoluer l'environnement professionnel de notre secteur.

4. Je suis responsable donc je m'engage

Tout employeur est légalement responsable de la sécurité et de la santé de ses employés sur leur lieu de travail et/ou dans les inter-relations professionnelles que ses employés pourraient avoir à l'extérieur de l'entreprise. Les victimes ne sont plus seules. Elles ne sont pas jugées et disposent d'une écoute bienveillante. On ne minimise pas les faits. La confidentialité est préservée. Elles peuvent être aidées sans être menacées professionnellement.

Source : [Pour les femmes dans les médias](#)

Dans les partis politiques, le Parti socialiste a créé une Charte des valeurs comportant des engagements vis-à-vis de la lutte contre les VSS et s'applique aux adhérents, militants et élus.

La Mission plaide pour le développement de ce type de chartes, à l'image des chartes signées entre les pouvoirs publics et les associations, ou sous forme de [contrat d'engagement républicain](#), qui conditionne l'octroi des subventions ou l'éligibilité à des appels d'offres publics aux moyens mis en œuvre pour lutter contre les VSS. Les associations sportives agréées par l'Etat ont l'obligation de signer ce contrat (cf *infra*).

Les labels sont plus opérationnels, plus contraignants, réversibles, reposant sur des normes, des indicateurs et des échéances à respecter. Ainsi l'Etat a développé des labels Egalité et des labels Diversité à destination des administrations et opérateurs publics, encadrés par un processus de certification régulé par l'AFNOR.

Les labels Egalité professionnelle et Diversité

En mars 2024, 52 organismes publics détiennent le Label Egalité professionnelle et 48 détiennent le Label Diversité. Tous les ministères, du fait d'un engagement fort porté au plus haut niveau, ont obtenu ou conservé le Label Egalité professionnelle. Le ministère de l'Economie et des Finances a été le premier ministère labellisé Diversité en 2010 et le ministère de la Culture était le premier ministère labellisé Egalité et Diversité en 2017, renouvelé en 2022. Le ministère des Armées a obtenu en 2020 le label « Egalité » sur un périmètre pilote représentant 53 000 agents et a obtenu les deux labels « Egalité et Diversité en mai 2022.

Un audit de suivi est prévu en 2024.

Dans les collectivités locales, en mars 2023, 13 municipalités, conseils départementaux ou régionaux détiennent le label égalité et 8 le label Diversité.

Enfin, trois établissements hospitaliers détiennent le label égalité parité et cinq le label diversité.

Dans le domaine du sport, le [Label d'Etat Terrain d'égalité](#) expérimenté à l'occasion de la coupe du monde du rugby, a vocation à valoriser les grands événements sportifs internationaux, ponctuels ou récurrents, ayant lieu sur le territoire français, qui s'engagent en faveur de l'égalité femmes-hommes et luttent contre les discriminations et les VSS⁹¹.

Le 10 août 2024, l'Etat a remis **le label Terrain d'Egalité au Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024** pour valoriser son engagement concret en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations et violences faites aux femmes. Pour faire vivre cet héritage, sept grands événements sportifs internationaux rejoignent la dynamique impulsée en faveur de l'égalité en héritage des Jeux de Paris 2024 et déposent leur candidature à l'obtention de ce label, et notamment « France 2030 ».

Source : [Communiqué de presse du ministère des Sports, 10 août 2024](#)

La Mission considère que ce type de label représente un engagement global, écrit et suivi, au niveau des structures, publiques ou privées, au plus haut niveau, qu'il est nécessaire de poursuivre et développer.

- **Recommandation *prioritaire* : Créer un label *Agir contre les violences sexistes et sexuelles* pour distinguer les structures qui mettent en œuvre des outils de formation et de prévention adaptés.**

Par ailleurs, **les entretiens annuels d'évaluation** sont des moments forts de management où sont examinés le bilan, les projets de la personne et de son collectif, ainsi que la qualité de vie au travail. La Mission considère que ces entretiens sont des leviers de sensibilisation aux VSS : connaissance des droits et obligations de l'employeur, connaissance des outils à disposition et réalisation effective d'actions de sensibilisation ou de formation... Les entretiens d'évaluation sont aussi un moment de libération de la parole. Pour les administrateurs de l'Etat, des items sur la prévention et la lutte contre les VSS ont été introduits dans les comptes rendus d'entretiens professionnels avec un engagement du ministère de la Transformation et de la Fonction Publique à l'élargir à tous les agents d'ici 2027.

- **Recommandation : Généraliser, dans les entretiens annuels d'évaluation entre encadrant et salarié, des questions spécifiques sur les VSS : connaissance des outils de prévention et de repérage, participation aux actions de sensibilisation et de formation...**

⁹¹ Un guide est en cours de rédaction visant à outiller les futurs candidats au label à la mise en place d'un dispositif de signalement des VSS.

Sensibiliser aux âges clés

Les démarches de sensibilisation doivent également toucher les citoyens dès le plus jeune âge, comme le souligne le Plan pour l'égalité femmes hommes 2023-2027 « Pour se débarrasser des préjugés et des stéréotypes sur les filles et les garçons, il est essentiel de diffuser et de transmettre une culture de l'égalité. Dès leur plus jeune âge... ». Pour sa part, le Haut Conseil à l'égalité énonce trois recommandations dans son dernier rapport parmi lesquelles il faut « éduquer à l'égalité à travers un programme de sensibilisation et d'orientation effectif, continu et adapté⁹² ».

La Mission valide totalement ce principe, qu'elle rappelle mais n'a pu l'aborder dans le cadre de ses investigations qui excluaient les mineurs et l'Education nationale.

Elle souligne l'intérêt qu'il y a à sensibiliser les publics aux âges clés, aux moments charnières d'entrée dans le monde adulte, lors de la rentrée à l'Université et des stages notamment.

Toutes choses égales par ailleurs et n'ayant pu approfondir, elle encourage le ministère de la Défense à inclure des modules de sensibilisation aux VSS lors des Journées Défense et Citoyenneté et plus largement dans les étapes du Service National Universel, actuellement en cours de refonte. Le savoir-faire et les moyens de l'Agence de service civique et de ses opérateurs pourraient actionner ce levier de sensibilisation de manière performante.

- **Recommandation *prioritaire*** : Expliquer les différentes formes de violences sexistes et sexuelles, éduquer sur ce qu'est un rapport de pouvoir et les risques de l'emprise, notamment lors de formations diplômantes, à l'entrée dans l'emploi ou dans le cadre du service national universel.

Dans le domaine de la santé de la culture ou du sport, des leviers propres pour accompagner la prévention des VSS

Dans le domaine de la santé, les labels précités et régulés par l'AFNOR semblent moins adaptés que les leviers propres aux établissements de santé, mais à ce jour peu tournés sur la prévention des VSS : projets d'établissement, conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) signés avec l'Agence régionale de santé et surtout [certifications pour la qualification des soins](#) délivrées par la Haute Autorité de Santé. Ces certifications sont délivrées tous les quatre ans, suivies et contrôlées par des visiteurs HAS en établissement et sont adaptées à la prise en compte des problématiques et enjeux qui traversent les établissements sanitaires et médico-sociaux⁹³. Le référentiel n'aborde pas les VSS mais pour autant il apparaît en filigrane dans les critères internes de management, de gestion des conflits ou d'accompagnement des professionnels.

A cet égard, la Mission recommande d'ajouter aux critères impératifs de certification de la HAS le suivi de formation des responsables RH et des référents égalité sur les VSS et la mise en place de cellules et de circuits de signalement.

⁹² [hce - rapport annuel 2024 sur l'état du sexisme en france.pdf \(haut-conseil-egalite.gouv.fr\)](#).

⁹³ La présidente du CNOI, auditionnée par la Mission, était visiteur certification HAS et souligne l'intérêt de ce type de certification, adaptée aux établissements hospitaliers et établissements sanitaires et sociaux.

- **Recommandation *prioritaire* (Santé) : Ajouter aux critères impératifs de certification HAS des établissements de santé le suivi de formation sur les VSS et la mise en place de cellules et de circuits de signalement.**

Dans le domaine de la culture, la Mission relève avec intérêt l'expérimentation des coordinateurs d'intimité sur les plateaux de tournage, dont le rôle est de sensibiliser sur les risques de VSS en s'assurant que les limites posées par les acteurs sont respectées lors de scènes de sexe, tout comme les coordinateurs de cascade qui règlent chutes et bagarres en amont du tournage.

La Mission recommande une reconnaissance du métier de coordinateur d'intimité, qui passe par la négociation entre les partenaires sociaux et les employeurs du cinéma, et un développement de ce métier là où les circonstances le justifient.

- **Recommandation *prioritaire* (Culture) : Reconnaître le métier de coordinateur d'intimité, qui passe par la négociation entre les partenaires sociaux et les employeurs du cinéma, et un développement de ce métier là où les situations le justifient.**

Dans le domaine du sport, afin de réduire le risque d'abus d'autorité tout en sensibilisant aux risques de VSS, la Mission constate que l'encadrement à deux-têtes est une source d'expérience riche, car chaque personne apporte quelque chose de différent à un tiers. Cela permet de changer de dynamique relationnelle et de créer une dynamique de groupe où l'autorité est davantage partagée et évite la relation entraîneur/entraîné nocive et excessive qui peut entraîner des violences. Tout comme la Commission d'enquête parlementaire, qui recommande « d'éviter dans les structures d'accès à haut niveau l'encadrement exclusif par un seul encadrant et favoriser la prise en charge à plusieurs, privilégier dans la mesure du possible la mixité dans les équipes d'encadrement... », la Mission recommande d'instaurer un encadrement à deux têtes et de favoriser la mixité des équipes d'encadrement.

- **Recommandation *prioritaire* (Sport) : Mettre en place une équipe d'entraîneurs (si possible mixte) pour un groupe de sportifs notamment chez les jeunes afin d'éviter une relation duale entraîneur/entraîné.**

Favoriser l'accession aux femmes à des postes d'entraîneurs.

5.1.2 La formation sur la prévention des VSS : une offre abondante mais inadaptée, qui doit être régulée

La loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes de 2014 oblige à la formation initiale et continue sur les violences intrafamiliales, les violences faites aux femmes ainsi que sur les mécanismes d'emprise psychologique pour les acteurs majeurs en première ligne de la prévention, nommément listés :

LOI n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

La loi modifie l'article 21 de la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants :

« Article 21.-La formation initiale et continue des médecins, des personnels médicaux et paramédicaux, des travailleurs sociaux, des magistrats, des fonctionnaires et personnels de justice, des avocats, des personnels enseignants et d'éducation, des agents de l'état civil, des personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs, des personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale, des personnels de préfecture chargés de la délivrance des titres de séjour, des personnels de l'Officie français de protection des réfugiés et apatrides et des agents des services pénitentiaires comporte une formation sur les violences intrafamiliales, les violences faites aux femmes ainsi que sur les mécanismes d'emprise psychologique. »

Tout plan égalité et de prévention aux VSS comporte un volet important de formation.

Dans la fonction publique, la circulaire du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les VSS prévoit de déployer un plan ambitieux de formation à la prévention et à la lutte contre les VSS. Ces formations doivent « permettre aux agents concernés d'acquérir les compétences nécessaires à l'identification, la qualification et le traitement des différents types de situations de violences rencontrés ainsi qu'à l'écoute et l'accompagnement des agents victimes ».

L'offre de formation sur les VSS est abondante et nombre d'organismes de formation proposent des modules sur la prévention, sur le repérage ou sur l'accompagnement des victimes de VSS, s'appuyant d'une part sur les critères de la certification [Qualiopi](#), largement en usage sur le marché de la formation et d'autre part sur les obligations qui s'imposent aux entreprises en matière de formation aux VSS. Pour autant, ni l'offre de formation est adaptée, ni les formations sont dispensées aux acteurs clés de la prévention des VSS.

Une offre de formation inadaptée

Selon les interlocuteurs auditionnés par la Mission, l'offre est souvent inadaptée et/ou ne répond pas aux besoins. Selon le témoignage recueilli dans la presse « À quelques jours de Noël, un responsable d'un établissement culturel offre à ses équipes une demi-journée de formation pour prévenir les violences sexuelles et les agissements sexistes. Dans le grand hall, de petits groupes de salarié-es soufflent sur leur gobelet de café. On nous propose une eau chaude quand un homme, la petite

cinquantaine, s'approche. « Quelle perte de temps ces formations, râle-t-il. Je ne vois pas l'intérêt de ce format qui nous infantilise, alors qu'une bonne brochure ferait le travail⁹⁴. »

Le principe des formations peut être mal compris voire contesté et le contenu des formations mal adapté ou de qualité diverse.

Or, une offre mal adaptée de formation peut conduire à des erreurs dans le traitement des VSS et l'aide aux victimes : enquêtes internes inappropriées, en particulier sur le volet psychologique, aggravant le malaise ou la crise, montage de cellules d'écoute maison ou externalisées mal conçues et peu utilisées, tentative de surmonter des crises internes à la hâte sans véritable apaisement ni structuration d'une réponse solide et durable, souci d'être conforme aux obligations réglementaires issues de la responsabilité de l'employeur, réponse à des problèmes d'image interne et externe ou à des tensions sociales, obligation de mentionner le suivi de formation VSS pour prétendre à des subventions publiques ou répondre à des appels d'offre publics...

La Mission se réfère au référentiel de formation établi en 2018 sous l'égide du ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, en concertation avec des organisations syndicales et des représentants d'employeurs du secteur public et des associations. Ce référentiel est diffusé sous la forme d'un [Guide de formation sur la prévention et la lutte contre les VSS](#) sur le site du ministère, destiné aux employeurs des trois versants de la fonction publique et des écoles de service public⁹⁵. Il a « pour vocation d'accompagner les employeurs à construire leur offre de formation relative à la prévention et à la lutte contre les VSS. Construit autour d'un socle commun et de quatre fiches par public cible, il indique pour chaque module les objectifs, les principaux éléments de contenu et des conseils pour les modalités pédagogiques. » . Il est à disposition élargie de tout employeur du secteur privé.

Dans la fonction publique hospitalière, une action de formation nationale intitulée « Repérer, prendre en charge et orienter les victimes de VSS », est développée par l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)⁹⁶.

En 2023, les ministères ont lancé un marché interministériel « Valeurs de la République », dont un lot portant sur les formations relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les VSS⁹⁷. « Le cahier des charges se réfère au Guide précité et décline onze modules de formation. Ce marché s'impose à tous les employeurs publics devant développer une offre de formation à destination de leurs agents ».

La Mission décèle dans ce marché interministériel une démarche vertueuse pour établir des critères de qualité, au-delà de la certification Qualiopi, capables d'assurer une offre de formation adaptée et performante au regard de la problématique des VSS. Sous réserve d'évaluation au terme de ce marché, ce qui est d'ores et déjà cadré pour la formation continue sur les VSS dans l'administration pourrait l'être dans les secteurs élargis aux collectivités locales, à la santé et au secteur privé en général, sous des formes appropriées : conventions, labels, ou instances de certification de référence. Les critères

⁹⁴ Pauline DEMANGE-DILASSER, *VSS musique ce que valent et peuvent les formations*, La Lettre du musicien, 10 mars 2024.

⁹⁵ Les trois versants de la fonction publique sont la fonction publique d'Etat (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH).

⁹⁶ L'ANFH propose un accompagnement nommé « Egal PRO » ainsi qu'un parcours de 4 formations "Egalité professionnelle et lutte contre les stéréotypes dans la FPH", pour permettre aux établissements de définir et de mettre en place une politique professionnelle notamment par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action égalité professionnelle et d'accompagner les établissements, les décideurs et leurs équipes dans le déploiement de cette politique en adaptant les préconisations en fonction de la situation de chacun.

⁹⁷ Le marché interministériel est géré par les ministères sociaux. Le lot égalité et VSS a été attribué au groupe EGAE, que la Mission a auditionnée. Cf Note EGAE pour la Mission en Tome 2.

de qualité seraient ceux retenus dans la démarche interministérielle. Le financement de cette instance pourrait être mutualisé⁹⁸ et le pilotage confié à la MIPROF, en lien avec une association d'envergure nationale indépendante comme la Fédération France Victimes, centralisée et disposant d'un réseau départemental et le GIP CN2r.

- **Recommandation *prioritaire*** : Confier à un organisme indépendant la certification et le contrôle des organismes de formation sur les violences sexistes et sexuelles et de ceux réalisant les enquêtes internes.

Une offre qui doit être dispensée aux acteurs clés

Le Guide précité liste un spectre large d'agents à former qui va au-delà des managers, encadrants et des référents Egalité, en particulier les médecins et les inspecteurs du travail.

Liste des destinataires potentiels de la formation aux VSS :

Agents, agentes en situation d'encadrement,
Référents, référentes Egalité et Diversité,
Agents, agentes des services des ressources humaines ;
Médecins du travail et médecins de prévention ;
Inspecteurs, inspectrices de santé et sécurité au travail (FPE),
Agents, agentes en charge d'une fonction d'inspection (FPT),
Inspecteurs, inspectrices du travail (FPH) ;
Assistants, assistantes et conseillers, conseillères de prévention,
Représentants, représentantes du personnel, notamment des membres des CSE,
Responsables et agents, agentes des cellules d'écoute et de prévention
Agents, agentes en charge des enquêtes administratives
Assistants, assistants sociaux

Source : [Guide de formation sur la prévention et la lutte contre les VSS](#)

La Mission fait sienne cette liste d'acteurs à former, sous réserve de mention des métiers spécifiques de la police et de la justice.

Elle ajoute par ailleurs les conseillers prud'homaux et les psychologues ou psychiatres, en particulier les psychologues experts des tribunaux dont la formation ne répond pas aux besoins spécifiques du traitement des VSS et dont l'intervention est controversée (cf chapitre 5.4/Accompagnement).

En la matière, deux pistes peuvent apporter une plus-value : d'une part les progrès en neurosciences et en particulier la méthode EMDR⁹⁹, d'autre part le Centre national de ressource et de résilience

⁹⁸ Le financement est géré par les opérateurs de compétence (OPCO), agréés par l'Etat pour accompagner les entreprises dans les besoins de formation et indépendants des organismes prestataires de formation.

⁹⁹ La formation des psychologues et psychiatres est nouvellement confortée par les progrès en neurosciences : « Les progrès en neurosciences ont permis de commencer à comprendre tout ce processus de syndrome post-traumatique. Nous savons désormais que le trauma cause des dommages physiologiques dans le cerveau et un dysfonctionnement des échanges entre le système limbique, qui devient hyperactif, et le cortex préfrontal, qui ne parvient plus à l'inhiber. On commence à savoir traiter chimiquement ce dysfonctionnement, ce qui permet au

(CN2r) et son réseau de 17 centres régionaux de psychotraumatologie, rattachés au CHU¹⁰⁰, créé à la suite des attentats de 2015 pour consolider l'état des savoirs dans le champ des traumatismes psychologiques et améliorer leur prise en charge.

- **Recommandation *prioritaire* : Rendre la formation aux violences sexistes et sexuelles obligatoire pour toute personne en position d'autorité ou de responsabilité et tous les professionnels intervenant dans la prise en charge des cas de violences sexistes et sexuelles.**

Par ailleurs, le rôle particulier des référents VSS ou des managers et encadrants en entreprise, à l'hôpital n'est efficient que s'il est assorti d'une formation adaptée à chaque environnement professionnel, réellement dispensée, de préférence en présentiel, ce qui est loin d'être le cas général. Dès lors que les moyens humains le permettent, les fonctions et la formation des référents VSS doivent se détacher effectivement du rôle de référent égalité. Ces rôles sont souvent confondus dans les entreprises et établissements publics, au détriment de la compétence spécifique aux VSS et des moyens opérationnels d'action.

Tel est le cas du réseau des référents égalité dans les établissements hospitaliers et les établissements sanitaires et médico-sociaux¹⁰¹. Comme le souligne la Fédération hospitalière de France qui a mené une enquête-flash auprès des établissements médicaux et médico-sociaux relevant de la fonction publique hospitalière en avril 2024¹⁰², trois établissements sur quatre ont un référent égalité et les deux tiers ont établi des plans égalité - parfois non signés par les partenaires-. La grande majorité des plans a intégré les VSS de manière « porteuse et non à part » avec un dispositif complet de signalement, de suite et de recours à la protection fonctionnelle. « Les établissements qui l'ont fait sont engagés à fond - les autres ne savent pas comment faire »¹⁰³.

A cet égard, la Mission valide la conclusion de la FHF suivant laquelle **les référents égalité et VSS ne doivent pas être confondus car les missions et les positionnements sont différents : le référent égalité est intégré aux valeurs et missions de la DRH, alors que le référent VSS relève de la logique de gestion de crise et doit être indépendant, réactif et lui-même protégé.**

Formation mais aussi mutualisation entre groupements hospitaliers sont des éléments de réponse à la contrainte de moyens soulevée par les établissements.

patient de souffler, de recommencer à dormir, de récupérer. À partir de ce moment-là, on peut l'aider à affronter son trauma, grâce à l'EMDR (intégration neuro-émotionnelle par les mouvements oculaires) « Eye Movement Desensitization and Reprocessing ») ou à d'autres thérapies », d'après Claire GRANIER, psychiatre, responsable d'un centre de soins pour la prise en charge du psychotraumatisme.

¹⁰⁰ Le CN2r est un Groupement d'intérêt public avec participation du Garde des Sceaux et du ministre chargé des Solidarités et de la Santé et de chefs de services de psychiatrie, avec l'appui d'associations. Cf note de la Délégation interministérielle de l'aide aux victimes pour la Mission en Tome 2.

¹⁰¹ [Instruction DGOS/RH3/2021 :180 du 5 aout 2021.](#)

¹⁰² La Fédération hospitalière de France (FHF), auditionnée par la Mission, est l'unique représentant des 1000 établissements sanitaires et médico-sociaux rattachés à la fonction publique hospitalière (hors établissements gérés par les collectivités locales ou les associations), soit 1,2 million de professionnels, 200 métiers médicaux et 200 métiers non-médicaux. Elle intervient en soutien de toutes les actions relatives à la fonction publique hospitalière (outils, guides, enquêtes-flash...). Cf Panorama des acteurs/santé en Annexe 3.

¹⁰³ Audition de la Fédération hospitalière de France.

Des particularités dans le domaine de la culture et des institutions politiques

La Mission a pris connaissance de l'engagement du ministère de la Culture, dans le cadre du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes, de signer des conventions Egalité avec les collectivités pour la mise en place de formations systématiques à la lutte contre les VSS des agents locaux exerçant dans le domaine culturel (bibliothèques municipales, centres de culture et de loisirs...).

La Mission valide et relaie cet engagement et en fait une recommandation de résultats en 2027, terme du plan égalité.

- **Recommandation (Culture / Institutions politiques) : Actualiser et étendre la signature de conventions Egalité liant l'État et les collectivités territoriales, incluant la mise en place de formations systématiques des agents locaux exerçant dans le domaine culturel, à la lutte contre les violences et le harcèlement à caractère sexiste ou sexuel.**

5.1.3 Conditionner les aides publiques au respect de la lutte contre les VSS : un levier à amplifier

Obliger à la prévention par le portefeuille est un levier pertinent à l'égard des organismes exposés aux VSS et dépendants fortement de crédits publics. Tel est le cas du cinéma, pour lequel le centre national du cinéma (CNC) a créé un dispositif d'attribution de subvention sous condition de respect de lutte contre les VSS. Ce dispositif, largement soutenu par les personnes auditionnées, pourrait être étendu à plusieurs secteurs, y compris les partis politiques.

L'exemple du Centre national du cinéma : un dispositif vertueux qui doit être renforcé et étendu à d'autres secteurs

Afin de renforcer l'effectivité de l'obligation de parité dans les postes clés de production, le centre national du cinéma (CNC) a instauré en 2019 un « bonus parité » de 15% pour les films dont les équipes sont paritaires, qui a porté ses fruits comme levier incitatif : en 2018, seul un cinquième des films y était éligible, aujourd'hui plus d'un tiers d'entre eux le sont.

En 2021, le CNC a conditionné l'attribution d'aides publiques à la formation obligatoire des personnels d'encadrement aux VSS. 80 sessions de formation ont été dispensées à 6000 producteurs, mandataires sociaux et exploitants de cinéma, dont beaucoup sont en régie directe de collectivités locales. Cette « égaconditionnalité » a été étendue au secteur de la musique et du spectacle vivant, et depuis 2022 dans les arts visuels, le livre et la musique. Elle représente un enjeu vital pour les filières de la culture¹⁰⁴.

Au festival de Cannes de 2024, la ministre de la Culture a annoncé deux nouvelles conditionnalités des aides à la production du CNC :

¹⁰⁴ La formation dans le domaine du cinéma est financée à 100 % par l'AFDAS, opérateur de compétences, au titre des contributions obligatoires des entreprises à la formation continue.

1. A compter de l'été 2024, en complément de l'obligation de formation des mandataires sociaux à la prévention et lutte contre les VSS, **les équipes de tournage des films de cinéma devront suivre une formation obligatoire** de même nature : elle concernera le réalisateur, les rôles principaux, les chefs de postes et les techniciens sous contrat au moment de la formation en présentiel. L'élargissement de la mesure au secteur de l'audiovisuel pourra être envisagé dans un second temps.
2. Le recours obligatoire à un responsable enfant, dès lors qu'un mineur de moins de 16 ans est engagé pour un film de cinéma, devient une nouvelle conditionnalité des aides à la production cinéma du CNC.

Certaines régions appliquent également « l'égaconditionnalité » pour les producteurs de films, comme la région Occitanie¹⁰⁵.

Sous réserve d'effectivité de la formation suivie, qui souvent revêt un aspect formel et superficiel et n'atteint pas l'objectif de sensibilisation des personnes concernées (managers, réalisateurs, acteurs, personnel technique, régie, vacataires...), la Mission valide l'intérêt d'une sanction à caractère financier liée au respect de la formation sur la lutte contre les VSS, qui a un caractère préventif efficace. Sous réserve de soutenabilité financière de la part des secteurs, elle recommande d'élargir cette contrepartie pour les secteurs de la presse, de la santé, du sport, ainsi que pour les partis politiques, pour toute subvention ou appel d'offres public.

- **Recommandation *prioritaire* : Étendre la conditionnalité des aides publiques (Etat-collectivités publiques) dans tous les secteurs, y compris les partis politiques, à la mise en œuvre effective de mesures de prévention des violences sexistes et sexuelles (formation, communication...).**

Concernant les institutions politiques, la Mission propose d'utiliser le vecteur du financement annuel des partis politiques afin d'inciter à la prévention des VSS.

Chaque année, des crédits inscrits en loi de finances sont destinés aux partis et groupements politiques, répartis en fonction des résultats au premier tour des élections législatives et du nombre de sièges de députés¹⁰⁶. Les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent faire des propositions conjointes au Gouvernement.

Cette première fraction est d'ores et déjà réduite en cas de méconnaissance des règles favorisant la parité entre hommes et femmes

La Mission encourage les Bureaux des assemblées à instaurer une réserve dédiée au respect de principes relatifs à la lutte contre les VSS, selon un montant (la Mission suggère 10 %) et des modalités de contrôle à déterminer (existence d'une Charte interne aux partis, existence d'un circuit de signalement et de traitement des cas de VSS, suivi de formation à la lutte contre les VSS, communication lors de grands événements...).

¹⁰⁵ La Région Occitanie se mobilise pour lutter contre les violences et le harcèlement sexistes et sexuels sur les plateaux de cinéma. [Télécharger le communiqué de presse \(.pdf - 117.7 ko\)](#)

¹⁰⁶ Soit 66,5 millions d'euros en 2024, répartis entre 31 partis ou groupements. [Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 - art. 10 \(\) JORF 16 janvier 1990 et Décret n° 2024-77 du 2 février 2024 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\).](#)

- **Recommandation *prioritaire* (institutions politiques) : Réserver une fraction du financement des partis politiques dans les assemblées au respect de la lutte contre les VSS, selon un montant et des modalités à déterminer.**

5.2 Répondre à l'insuffisance des moyens de repérage

Contrairement aux outils de prévention, les outils et moyens de repérage sont peu nombreux, peu connus et rarement performants, malgré des bases légales clairement établies. La faiblesse des moyens humains et budgétaires et le manque d'organisation sont préjudiciables à la qualité du repérage et de son insertion dans une chaîne performante de signalement.

Comme le résumait la Secrétaire générale de la MIPROF lors de l'audition, « **la libération de la parole est allée plus vite que la construction des outils** ».

5.2.1 Des bases légales ou conventionnelles solidement établies mais partielles ou non effectives

Les entreprises d'au moins 50 salariés ont l'obligation légale de mettre en place une procédure de recueil des signalements de leurs salariés, afin de porter les faits à la connaissance de l'employeur et instaurer un canal de réception.

A titre d'exemple conventionnel, la coopérative U Enseigne, qui représente 1701 magasins U et 5 établissements pour 73000 collaborateurs, s'est engagée depuis 2020 dans la lutte contre les VSS et plus largement contre toute forme de harcèlement au travail, au travers un accord de groupe relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes signé le 30 juin 2021 et la signature d'une Charte Etique U. Des procédures internes ont été rédigées en concertation avec les représentants du personnel en ce qui concerne le signalement d'un harcèlement sexuel ou d'agissements sexistes supposés et le traitement de risques psychosociaux¹⁰⁷.

Sous les feux du Festival de Cannes de mai 2024, les partenaires sociaux du cinéma ont signé deux avenants à la convention collective nationale du cinéma, rappelant « le dispositif légal et les sanctions en cas de violences et harcèlements sexistes et sexuels » en recommandant aux entreprises de désigner des « référents VSS du film » et de « se faire accompagner par la branche qui dispose d'outils spécifiques, comme un kit de prévention lancé en 2022 ».

En matière de signalement, selon l'article 40 du code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. ». Il en va en particulier des référents VSS désignés en entreprise.

Or cet article 40 :

¹⁰⁷ Note de la DRH, coordonnatrice nationale de la gestion de crise des Magasins-U pour la Mission, reproduite en Tome 2. Les collaborateurs de la coopérative U sont 73 000, soit autant que l'ensemble des pharmaciens.

- S'impose à tout agent public ou toute autorité constituée et la non-dénonciation des crimes et délits est réprimée par le Code pénal¹⁰⁸ ;
- Son déclenchement engendre une procédure contentieuse que la victime peut ne pas souhaiter, pour des raisons d'anonymat, de conséquences professionnelles ou sociales, de frais de justice potentiels...
- Le délai entre le signalement des faits et la dénonciation fragilise la situation de la victime et expose la personne témoin à un risque pénal, en particulier les membres de cellule de signalement « en cas de récidive de l'auteur présumé » tout en reconnaissant « qu'il faut laisser le temps aux victimes entre le signalement et d'éventuelles actions »¹⁰⁹.

Telle est l'analyse de la mission permanente VSS de l'enseignement supérieur, que la Mission reprend et valide. Pour sa part, la Déléguée aux droits des femmes de l'Assemblée nationale le résume en ces termes : il faut « **massifier le faire-savoir** ». En 2021, les membres de la commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise décrivaient « l'effet de repli d'une structure sociale qui réduit ses capacités à repérer les situations de violence ¹¹⁰ ».

Ainsi, le socle légal en matière de repérage, s'il est bien établi et se traduit dans les conventions collectives, les accords de branche ou d'entreprise, n'est toutefois pas efficient : acteurs du repérage, cellules d'écoute et procédures d'enquêtes semblent ne pas être au rendez-vous.

5.2.2 Les acteurs en première ligne de repérage manquent d'outils et de moyens d'investigation adaptés, ou les utilisent peu.

Les médecins en général, médecins traitants, lors de toute consultation, à l'occasion de renouvellements de certificat médical ou attestation pour la pratique du sport, les médecins du Service de santé des armées, les professionnels de santé et paramédicaux mais aussi les services de prévention et santé au travail ont parmi leur fonction d'une part l'examen des patient(e)s lors de toute consultation et d'autre part, concernant les médecins du travail et les services de prévention et santé au travail pour les entreprises qui en bénéficient, la veille active sur les registres de santé et sécurité au travail et les registres de danger grave et imminent¹¹¹. Or, ces acteurs majeurs de prévention, ambassadeurs des politiques de santé au sens large au sein des entreprises et en particulier de la lutte contre les VSS, ne sont pas toujours sensibilisés, encore moins formés et n'utilisent pas suffisamment les outils, pourtant clairs et diffusés avec pertinence : recommandations de bonnes pratiques et « Questionnaire systématique » de la [Haute Autorité de santé](#) sur le repérage et outils à l'intention des professionnels de santé, grilles d'entretien à disposition des professionnels de santé sur les sites des Ordres médicaux et paramédicaux ou sur le site gouvernemental [arrêtons les violences](#). Par ailleurs, les registres relatifs à la santé et à la sécurité au sein des entreprises ne recueillent pas de manière systématique ces types de fait. L'acteur et l'outil font défaut.

Comme le rappelait Marylen BALDECK lors de l'audition¹¹², « un bon médecin est un médecin du travail ». Face aux patientes, salariées, ou exerçant une activité professionnelle de quelque statut que cela soit, le questionnement sur le ressenti ou l'existence de VSS est incontournable. Or, constate-t-

¹⁰⁸ Articles 434-1 à 3 du code pénal.

¹⁰⁹ Audition de la Mission permanente contre les VSS de l'IGESR. Cf Note pour la Mission en Tome 2.

¹¹⁰ Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise ([CIASE](#)). Cf encadré *supra*.

¹¹¹ Registres obligatoires et mis à jour, au sein de l'entreprise.

¹¹² Marylen BALDECK est cofondatrice de La Collective des droits, auditionnée par la Mission.

elle, « le milieu des professions de santé est violentogène. Les médecins reçoivent des patients, victimes de VSS, dont ils n'identifient pas la nature et ne mesurent pas la gravité ».

Les représentants de la conférence des directeurs de CHU, de CH et d'établissements et services médico-sociaux (ESMS), lors de l'audition, reconnaissent par ailleurs le rôle « fondamental des médecins du travail, du fait de la relation de confiance [...]. Le médecin est en première ligne pour détecter ». S'agissant des grands établissements de santé, avec les psychologues, ils « permettent une alerte anonyme et une reprise en main collective ».

Auditionnée sur l'activité des services de prévention de santé au travail (SPST, secteur privé), la Direction générale du travail rappelle que « la prévention du harcèlement sexuel ou moral fait partie intégrante des missions des services de prévention et de santé au travail ([SPST](#)) et le 4^{ème} plan santé au travail prévoit à ce titre d'encourager les SPST à amplifier leurs actions en matière de prévention des VSS. Aussi, les professionnels de santé doivent continuer à être sensibilisés pour aborder ces questions lors des visites et examens prévus dans le cadre du suivi individuel de l'état de santé. »

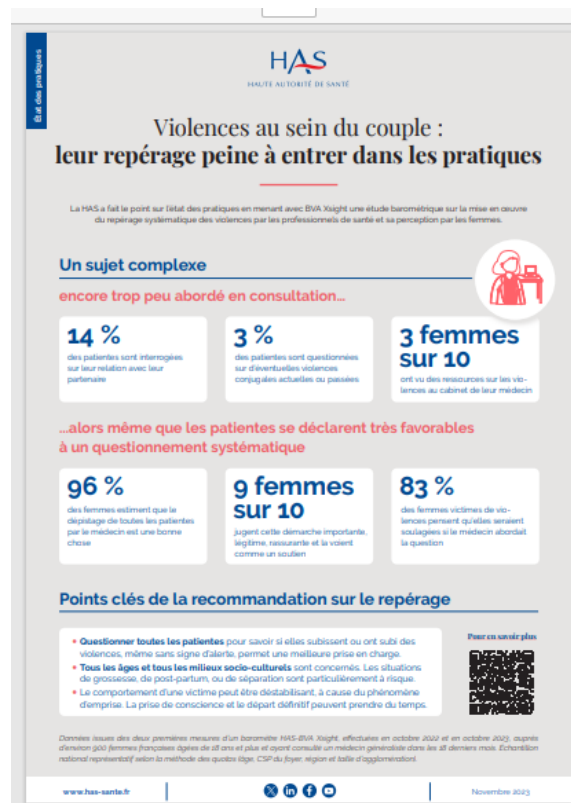
La Mission constate que cette action n'est pas reflétée dans le rapport d'activité annuel des services de prévention et de santé au travail et que le [Comité national de prévention et de santé au travail](#), instance paritaire en charge de la prévention de la santé au travail, n'a pas relevé ce manque.

- **Recommandation : Diffuser une instruction aux services de prévention de santé au travail sur le repérage des VSS et inclure dans les prochains rapports et bilans les données détaillées sur les VSS.**

Le corps médical, relativement sensibilisé au repérage des violences contre les mineurs ou des violences conjugales, dispose pourtant d'outils mais il manque des modalités spécifiques sur les VSS au travail, et plus généralement dans le cadre de relations d'autorité ou de pouvoir. Concernant les forces de l'ordre, lorsqu'elles recueillent les plaintes, celles-ci disposent de formulaires et de guides d'entretiens pour le repérage de violences conjugales mais n'ont pas d'outils spécifiques aux VSS.

L'outil de repérage diffusé par la Haute Autorité de santé améliore les pratiques, mais est trop peu utilisé. Il est formellement dédié à la détection des violences au sein du couple, malgré son champ vaste d'application et la liste large des destinataires. Il ne cible pas les violences dans le cadre du travail ou sous emprise.

Outil d'aide au repérage de la HAS : les raisons d'un questionnaire systématique



Source : [Haute Autorité de Santé - Violences faites aux femmes : la HAS publie un nouvel outil d'aide au repérage \(has-sante.fr\)](https://www.has-sante.fr/fr/themes/violences-faites-aux-femmes)

Enfin, les services d'inspection du travail, au plus près des entreprises, des partenaires sociaux et des salariés, manquent de formation spécifique pour qualifier et pour instruire les cas de VSS et sont par ailleurs en nombre très insuffisant sur le territoire. Ce n'est qu'à la rentrée 2023 que l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a intégré une formation aux VSS au travail pour les futurs inspecteurs et inspectrices du travail. « Par principe, l'inspection du travail est compétente pour tout ce qui se passe sur le lieu de travail. Son intervention n'est pas conditionnée à une qualification pénale des faits. L'enquête menée par l'inspection du travail n'a pas qu'une finalité pénale, c'est aussi le moment de contrôler les obligations mises à la charge de l'employeur. Cela va des mesures de prévention, des déclarations d'accidents du travail, de l'adhésion à un service de santé au travail, de la non-discrimination. Si les faits qui sont révélés à l'inspection du travail sont susceptibles de relever d'une qualification pénale, l'inspection du travail a le devoir de faire un signalement au parquet par l'intermédiaire de l'article 40 du code de procédure pénale ¹¹³ ».

La MIPROF a signalé à la Mission la constitution d'un groupe de travail avec les ordres médicaux et paramédicaux pour adapter les pratiques professionnelles à ces fonctions¹¹⁴. La Mission considère que ces travaux pourraient inclure une réflexion concertée sur la mise à jour des recommandations de bonnes pratiques de la [Haute Autorité de santé](https://www.has-sante.fr/fr/themes/violences-faites-aux-femmes), qui en 2021 a diffusé à l'intention de l'ensemble des professionnels de santé des conseils de repérage des situations de violences au sein du couple lors des visites médicales.

¹¹³ Cf Note du SDFE pour la Mission en Tome 2.

¹¹⁴ Cf le site gouvernemental Arrêtons les violences : [modèles d'écrits professionnels](https://www.gouvernement.fr/info-citoyenne/modèles-d-écrits-professionnels).

- **Recommandation (Santé) : Etudier la faisabilité d'une recommandation de bonnes pratiques de la Haute Autorité de Santé sur le repérage des VSS pour toute consultation médicale et pour tout professionnel de santé, généraliste mais aussi médecins du travail, à l'instar de ce qui a été fait pour le repérage des violences au sein du couple.**

Dans le domaine du sport, la Mission s'aligne sur la CNCDH, qui, dans son avis du 26 janvier 2024¹¹⁵, s'interroge sur la capacité du personnel médical à détecter des situations à risque et de suivi thérapeutiques de la part des encadrants, bénévoles, coach. La Mission ajoute à cette préoccupation la présence effective, dans les structures, de référents formés et aptes à repérer et signaler les situations de VSS.

De même, la CNCDH recommande une surveillance médicale des sportifs de haut niveau, incluant des bilans psychologiques.

- **Recommandation *prioritaire* (Sport) : Mettre en place une stratégie de repérage, de recueil et de libération de la parole en formant dans chaque structure sportive un référent VSS.**

Pour les sportifs de haut niveau, veiller à la mise en œuvre de la surveillance médicale réglementaire, en particulier du bilan psychologique qui doit permettre de repérer des situations problématiques

5.2.3 Les cellules d'écoute, en quête de professionnalisation, d'indépendance et de moyens et de protocoles efficaces de signalement

Les cellules d'écoute, généralistes ou propres aux secteurs professionnels ou aux entreprises, sont nombreuses. Pour autant, elles manquent généralement de moyens humains et de professionnalisme.

La Mission a auditionné les responsables de trois cellules sectorielles, Signal-Sports dans le domaine sportif, Audiens dans le secteur culturel, et Thémis dans le secteur des Armées.

Sous réserve d'inventaire et d'évaluation que la Mission n'a pu accomplir dans le temps imparti, ces cellules semblent bien dotées, identifiées, formées et inscrites dans une chaîne de signalement¹¹⁶ ».

¹¹⁵ Avis CNCDH précité et repris en Tome 2.

¹¹⁶ Notes de la Direction des sports, de la cellule Audiens et de la cellule Thémis pour la Mission. Cf PJ, [Rapport de la mission d'enquête sur les VSS dans l'Armée](#), juin 2024. A noter, les inspecteurs de la mission sur les VSS dans l'Armée recommandent que « la cellule Thémis soit recentrée sur un rôle de tour de contrôle et sur une mission d'appui et de conseil ainsi que de contrôle qualité des procédures internes, par un renfort en effectifs et en compétences nouvelles.

Bilan des cellules d'écoute ministérielles 2021-2023

- 69% des saisines proviennent des femmes. 46% agents de catégorie A ou A+, 22% B et 27% C ;
- Le harcèlement moral et la discrimination liée au handicap sont les principaux motifs de saisine ;
- La part des saisines pour violences sexuelles diminue sensiblement (6% en 2023 contre 15,8 en 2021), en revanche les agissements sexistes augmentent (4 contre 10% des saisines sont liées à des violences sexuelles ou agissements sexistes/ 20% pour discriminations dont 10% à raison du sexe, situation de grossesse ou de famille ;
- La part des saisines qui donnent lieu à une qualification avérée augmente, ce qui révèle une meilleure compréhension et appropriation du dispositif ;
- Seulement 2% des signalements aboutissent à une sanction de l'auteur, 32% donnent lieu à une simple information

Source : bilan de la DGAFP présenté aux organisations syndicales - Octobre 2023

Le SDFE fait le constat et l'analyse suivants :

- La mise en place des cellules est récente et nécessitent un temps d'appropriation par les agents ;
- Il s'agit de cellules externes pour garantir la confidentialité et l'impartialité, ce qui rassure les agents, complémentaires du signalement interne à la hiérarchie ou aux organisations syndicales, qui reste le canal majoritaire ;
- Les périmètres sont très larges (des milliers d'agents), y compris dans l'objet du signalement : les motifs sont essentiellement le harcèlement moral, les discriminations liées au handicap et en troisième position les VSS.

La Mission rejoint les conclusions du SDFE : le rôle de la cellule est large, essentiellement une cellule d'écoute de la souffrance au travail. Beaucoup de signalements se restreignent à une simple information car ils ne peuvent être qualifiés et orientés entre accompagnement de la victime / sanction de l'auteur / octroi de la protection fonctionnelle / saisine du Procureur.

Concernant les étudiants en santé, le fléau des VSS, mais aussi des risques psychosociaux et de l'isolement a été pris à bras le corps par les deux ministères chargés de la santé et de l'enseignement supérieur dès la période du COVID. La Coordination Nationale d'Accompagnement des étudiants et étudiantes en santé ([CNAES](#)) a été créée afin de recueillir les différentes problématiques, accessibles par les étudiants et/ou les témoins. La plate-forme d'écoute et d'orientation en faveur de la qualité de vie des étudiants est gérée par l'association *En avant toutes*, sous la responsabilité du ministère chargé de l'enseignement supérieur (DGESIP). Des référents CNAES, en place dans les établissements, sont chargés de délivrer de l'information, des formations et assurent la mise en réseau et l'animation de colloques. Le réseau du CNAES est un axe indispensable du repérage des situations de VSS.

Concernant la population générale, la Mission cite le dispositif généraliste [3919](#) ou la plateforme du ministère de l'Intérieur de signalement de cas de VSS, créée en 2018, qui permet aux victimes, témoins ou professionnels de dialoguer avec des policiers ou gendarmes spécifiquement formés à la lutte contre les violences sexuelles et conjugales, 7j/7 et 24h/24. Ces professionnels recueillent la parole et orientent les victimes de façon personnalisée, gratuite et anonyme. Ils peuvent le cas échéant déclencher des interventions.

A *contrario*, la Mission a constaté que la fonction de repérage est mise en œuvre par de nombreuses associations, qui par ailleurs font de la prévention ou accompagnent les victimes (cf *infra*). L'association européenne contre les Violences faites aux Femmes au Travail ([AVFT](#)), lutte contre les VSS au travail, recueille tout témoignage de victime qui ne dispose pas de cellule d'écoute dans son environnement de travail ou dont les modes d'action ne conviennent pas.

L'exemple de la plateforme [MémO de Vie](#), une plateforme au service des personnes victimes de violences créée sous l'égide du Garde des Sceaux

MémO de Vie est une plateforme gratuite pour venir en aide à toute personne victime de violences répétées, notamment pour celles qui se trouvent en état de vulnérabilité et/ou d'isolement. Outil digital sécurisé et personnel, MémO de Vie permet de faciliter une prise de conscience, soutenir la mémoire, sécuriser des données sensibles et accéder aux contacts et informations utiles et ce, dans la perspective de parvenir à s'extraire des violences subies.

Selon la Délégation interministérielle à l'aide aux victimes, cette plateforme semble porter ses fruits¹¹⁷.

Les conditions de performance des cellules : s'insérer dans un circuit de signalement et être indépendante

La Mission rappelle les conditions de performance des cellules d'écoute, en particulier l'insertion nécessaire dans un circuit de signalement tout en préservant l'indépendance des acteurs.

Selon les témoignages recueillis, les cellules d'écoute internes ou proches des établissements peuvent constituer un risque de dépendance et de complaisance par rapport au management. Tel ne semble pas être le cas de la Cellule Thémis du ministère des Armées, rattachée au ministre, indépendante de la chaîne hiérarchique et intégrée dans un recueil de signalements multicanaux¹¹⁸.

Concernant le milieu culturel, Bérénice HAMIDI, professeure en études théâtrales et membre honoraire de l'Institut Universitaire de France porte un jugement sévère sur les cellules d'écoute : « Il manque encore souvent une volonté sincère de les utiliser. Si je prends l'exemple des chartes et des cellules d'écoute, elles sont mises en place par les directeurs de lieux de production/diffusion ou

¹¹⁷ A ce jour 85246 documents sont stockés et 66 387 personnes ont visité le site. La « visibilité exponentielle de MémO de Vie dans les médias, y compris au-delà de nos frontières autorise à penser que cet outil continuera à se déployer et ainsi à toucher de nouvelles victimes qui n'auraient pas engagé de démarches d'aide auprès des services institutionnels. » Cf Note de la Délégation interministérielle à l'aide aux victimes pour la Mission en Tome 2.

¹¹⁸ CF note de la cellule Thémis pour la Mission reproduite en Tome 2.

d'écoles d'art parce qu'elles leur sont imposées, et ils n'y voient comme seul intérêt que la protection juridique de leur institution, parce qu'un élève ou un employé victime d'une agression pourrait se retourner non seulement contre son agresseur mais aussi contre l'institution qui aurait manqué à son devoir de protection. Les cellules d'écoute servent trop souvent à externaliser le problème »¹¹⁹.

Auditionnée par la Mission, la mission permanente VSS de l'Inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche a rappelé les trois caractéristiques que doit présenter la cellule d'écoute :

- « Elle doit être totalement étanche avec la procédure d'aval (enquête administrative et suites disciplinaires) ;
- Elle doit pouvoir gérer dans le temps les faits qui lui sont signalés et accompagner les victimes présumées dans leur démarche ;
- Ses membres, lorsqu'ils sont agents publics, doivent être protégés par le secret professionnel¹²⁰. »

Elle déconseille une trop grande ouverture de la composition des cellules d'écoute, qui, dans un souci de transparence, « mettent les établissements et les membres des cellules d'écoute en danger car ils multiplient les risques de fuites, de conflits d'intérêts et, surtout, de mise en cause sur le plan pénal. ».

Ainsi, la Mission valide la recommandation de la mission permanente VSS de l'IGESR dans l'enseignement supérieur de mettre en place dans chaque établissement, ou réseau d'établissements, une cellule composée uniquement de médecins, infirmières, assistantes sociales ou psychologues, personnels protégés par le secret professionnel. Si l'établissement n'est pas en mesure de faire appel à ce type de personnels¹²¹, il convient qu'il externalise la cellule en faisant appel à des associations comme *France victimes* ou la *FNCIDFF*.

Quant au SDFE, dont l'approche est convergente, il recommande de :

- Dédier une cellule aux VSS afin de bien distinguer les saisines VSS, les sanctions apportées, ce qui n'est pas toujours le cas. Il signale les bonnes pratiques du ministère de la Justice qui établit une cartographie des risques en étudiant le nombre de signalement par établissement ;
- Poursuivre les sensibilisations pour responsabiliser les collègues dans le signalement de VSS et former les hauts responsables, notamment avec des outils innovants (réalité virtuelle) ;
- Mieux faire connaître les cellules de signalement. Il signale les bonnes pratiques de baromètre ou enquête sur la perception d'événements à caractères sexiste¹²².

Dans les partis politiques, certains partis se sont dotés de structures, de cellules de veille, inégaux dans leurs modes de fonctionnement.

Selon l'Observatoire des VSS en politique, « les cellules existantes ont été critiquées dans l'exercice de leurs missions à plusieurs reprises. Les personnes qui composent ces cellules ont beau faire le travail

¹¹⁹ B. HAMIDI, <https://theconversation.com/affaire-depardieu-en-france-il-existe-une-immunite-specifique-liee-au-culte-du-monstre-sacre-220482>, The Conversation, 8 janvier 2024.

¹²⁰ Vis-à-vis de l'article 40 du code de procédure pénale.

¹²¹ Il peut être fait appel aux personnels du SSU, et/ou, lorsque l'université dispose d'une composante médecine, à des personnels hospitalo-universitaires. Le recours à des praticiens libéraux peut également être envisagé.

¹²² D'après SDFE. Cf note et documents pour la Mission en Tome 2.

le plus efficace possible et tenter de mettre en place les règles les plus objectives, elles seront toujours soupçonnées de manipuler les départs des uns ou d'appuyer les retours des autres, du fait de leur proximité avec les organes dirigeants des partis. **Il est donc nécessaire de créer des garanties d'impartialité objective et subjective pour traiter des cas de VSS dans les partis politiques.** »

La Mission a auditionné trois responsables égalité/VSS dans les partis politiques :

- Le Parti socialiste a mis en place lors de son dernier congrès une cellule d'écoute qui recueille la parole, composée de 6 personnes formées, et recueille en moyenne une saisine par mois¹²³. Au-delà de l'écoute, la cellule explique le process mis en place par le Parti pour contacter la cellule de lutte VSS qui dispose d'un pouvoir disciplinaire qui va de l'avertissement à l'exclusion pure et simple.
- Au sein du parti Renaissance, une cellule interne « Prévention Ecoute Action » a pris le relais d'une première cellule de La République en Marche. Faisant le constat du manque de formation de management de base, la cellule doit former pour aider à détecter et « libérer les alertes »¹²⁴. Ainsi, outre l'écoute, la cellule a un objectif global de communication, de formation de tous les cadres du parti pour assurer la prévention, l'écoute, l'accompagnement, l'accès à la plainte, aux droits, distincts du processus de sanction. La mutualisation avec le MoDem et Horizons n'est pas d'actualité.
- Le parti Les Républicains n'a pas créé de cellule interne. Selon Nelly GARNIER, vice-présidente Les Républicains en charge de l'égalité « il est difficile de connaître le point d'entrée et de comprendre les remontées », tout en préconisant la multiplication des canaux d'entrée¹²⁵. Pour lutter contre les baronnies, les victimes ou témoins se tournent vers des organes extérieurs. D'après elle, « tout le monde est revenu de la cellule interne ¹²⁶ ».

A l'Assemblée nationale, la Cellule anti-harcèlement est opérationnelle depuis 2020. Elle est gérée par le cabinet de conseil Equilibres, spécialisé dans les enjeux de la diversité et de l'inclusion en entreprise. Elle est constituée de juristes, de psychologues et de médecins et accessible aux députés, collaborateurs, fonctionnaires et contractuels. Son rôle est d'écouter, de conseiller et d'accompagner les victimes ou témoins de harcèlement. A la demande de la victime, les spécialistes peuvent solliciter le Déontologue ou le service des Ressources humaines pour prendre toute mesure adaptée. En 2022, la cellule a été saisie 26 fois, en 2021, 24 fois. Les signalements peuvent concerner du harcèlement sexuel, du harcèlement moral, des pressions... Selon Yaël BRAUN-PIVET dans un article de Ouest France de septembre 2022, deux signalements à cette date concernaient du harcèlement sexuel et sexiste, dont un signalé à la justice.

Au vu des auditions, de l'analyse partagée avec la mission permanente VSS de l'IGESR et des conclusions du SDFE qui envisage une plus grande mutualisation des moyens afin de favoriser l'accès aux cellules d'écoute (plateforme téléphonique et adresse mail, horaires d'écoute, spécialistes et en particulier juristes et psychologues formés, traductions simultanées...) et la clarification des processus aval de signalement, la Mission formule la recommandation suivante :

¹²³ Audition de Marie LE VERN, Secrétaire nationale du parti socialiste à la transition féministe.

¹²⁴ Audition de Marlène SCHIAPPA, Secrétaire d'Etat chargée de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations (2017-2020), responsable de la cellule Prévention Ecoute Action pour le parti Renaissance.

¹²⁵ Audition de Nelly GARNIER, Vice-présidente Les Républicains en charge de l'égalité femmes-hommes.

¹²⁶ Commentaire de Nelly GARNIER au sujet de l'affaire J Bayou.

- **Recommandation *prioritaire*** : Généraliser les structures d'écoute, de signalement dont la compétence et l'indépendance sont requises pour briser l'entre soi et susciter la confiance.

5.2.4 Les entretiens et enquêtes administratives internes, un levier indispensable pour identifier et protéger, mais difficile à manier

Comme le rappelle le défenseur des droits, les enquêtes internes relèvent de l'obligation de l'employeur, qui doit prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir l'effet de harcèlement discriminatoire, d'y mettre un terme et de les sanctionner, comprenant obligation de procéder à une enquête interne: « si l'obligation de procéder à une enquête interne après la dénonciation de faits de harcèlement n'est pas prévue par le code du travail, la Cour de cassation depuis 2019 l'a rendu obligatoire, la déduisant de l'obligation de santé et sécurité pesant sur l'employeur¹²⁷.:»

L'entretien, l'enquête administrative interne sont indispensables pour identifier, nommer. Selon le défenseur des droits, « l'enquête administrative est nécessaire pour établir la matérialité des faits et déterminer s'ils sont ou non constitutifs de harcèlement. Par ailleurs, l'enquête peut mettre en évidence la responsabilité d'autres agents que celui mis en cause (dans le cadre d'un harcèlement d'ambiance par exemple) et de l'encadrement, voire les dysfonctionnements d'un service. Elle peut ainsi permettre à l'administration de prendre les mesures appropriées et ciblées pour éviter la répétition de ces comportements et prononcer, le cas échéant, des sanctions disciplinaires.¹²⁸ »

Toutefois, les enquêtes sont difficiles à manier pour qualifier les faits susceptibles d'être constitutifs d'infractions pénales et instruire les suites disciplinaires. Elles doivent être commandées et conduites de manière indépendante et nécessitent « des ressources internes formées en évitant les risques de conflit d'intérêt », tandis que l'externalisation, selon la mission permanente VSS de l'IGESR, « a un coût conséquent pour des exploitations de rapport objectivement contestables ¹²⁹».

A cet égard, la mission permanente sur les VSS créée au sein de l'IGESR a développé un réel savoir-faire en matière d'enquête administrative. Elle a créé un [vademecum](#), de formation, accessible sur le site internet du ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse, au service d'universités, d'écoles, d'organismes de recherche, de rectorats, d'associations, d'administrations centrales, du réseau des chargés de mission VSS-vie étudiante dans les rectorats et plus largement au service du réseau interministériel des dispositifs de signalement et de l'Ecole nationale de la magistrature ...

La Cellule Thémis du ministère des Armées intègre un process d'enquête qui, selon les agents, donne satisfaction : à la question « Les situations de harcèlement sexuel, de discrimination sexuelle ou sexiste ou de violences sexuelles dans l'institution font-elles selon vous l'objet d'un traitement adapté ? », les 2/3 des agents répondent « plutôt oui ou oui tout à fait ». Toutefois, en 2023, 226 signalements sont remontés à la plateforme Thémis sur une population de 200 000 militaires. « C'est peu », observent

¹²⁷ Article 1153-5 du code du travail. Cf Note DDD pour la Mission, assortie de 8 recommandations. Le DDD prévoit prochainement un rapport sur les deux ans d'application de la [loi Wasserman de 2022 sur l'amélioration de la protection des lanceurs d'alerte](#) et produira une décision-cadre sur la conduite d'enquêtes dans le secteur privé.

¹²⁸ Note du Défenseur des droits pour la Mission en Tome 2.

¹²⁹ Note de la mission permanente VSS de l'IGESR pour la Mission en Tome 2.

les rapporteurs de l'enquête sur les VSS dans l'Armée, qui rappellent que « deux tiers des personnes interrogées au sein du ministère pensent que la dénonciation de faits de VSS pourrait nuire à leur parcours professionnel », ou encore par le fait que « dénoncer, c'est trahir le groupe¹³⁰ ».

Concernant le monde du travail, les Guides cités *supra* (chapitre Sensibilisation) s'attachent à dérouler les méthodes d'enquête administrative, dans un but pédagogique et afin de garantir la qualité des procédures d'enquête. Dans l'offre de formation relative aux VSS sont proposés les modules de conduite d'enquête interne.

En résumé, la Mission observe que les enquêtes administratives, maillon incontournable du circuit de signalement, doivent être mises en œuvre. Mais elles nécessitent d'une part un professionnalisme et une indépendance que peu d'institutions arrivent à atteindre, et d'autre part l'analyse et la qualification des faits en conclusion de l'enquête peuvent être en porte-à faux par rapport à la procédure d'instruction pénale, soit redondantes et éprouvantes pour la victime et/ou le témoin, soit lacunaires (Cf *supra* dans la partie Sanctions).

L'accès aux fichiers judiciaires est limité et restreint la capacité à conduire des enquêtes

Dans le monde sportif, le contrôle d'honorabilité exercé par les services de l'Etat, en lien avec les fédérations, s'appuie sur la consultation du fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) et du bulletin B2 du casier judiciaire¹³¹, avec croisement avec les fichiers des fédérations. « Ce contrôle repose sur le déploiement d'un système d'information qui opère un contrôle automatisé du FIJAISV : à ce jour, près de 2 millions de contrôles ont été effectués, 88 fédérations ont déposé au moins une liste (sur 120 fédérations agréées). Ils ont permis d'identifier 292 personnes en situation d'incapacité d'exercer dont 132 sont des personnes dirigeantes¹³² ».

La CNCDH propose de renforcer les moyens matériels et humains du fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) afin qu'il gagne en efficacité, notamment au vu des risques liés à la non-inscription, à l'effacement ou à la durée d'inscription des condamnations au FIJAISV, permettant par exemple à un auteur condamné de continuer à exercer, notamment au contact de mineurs. Afin de fiabiliser le circuit de recrutement par le signalement des agresseurs identifiés, elle recommande que tout recrutement de personnels, toute candidature à des postes élus dans les institutions sportives, soit soumis à une vérification de ce fichier.

La loi du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport a encore renforcé ce dispositif.

Ce contrôle dans le domaine sportif est une exception, qu'il convient d'améliorer en conditionnant l'octroi de la carte professionnelle au suivi effectif de sensibilisation et de formation aux VSS, et étendre son octroi à tout bénévole, y compris aux parents accompagnants. De même, certaines activités à la jonction entre le ministère des Sports et celui de la Culture (par exemple le domaine du cirque ou de la danse) échappent au contrôle d'honorabilité dès lors que éducateurs bénévoles ou professionnels qui sont sujets à une interdiction d'exercer à la suite de contrôle d'honorabilité, décident de s'orienter dans des domaines qui relève du ministère de la Culture¹³³.

¹³⁰ Rapport de l'Inspection générale des armées sur les VSS, juin 2024.

¹³¹ Le bulletin B2 du casier judiciaire comprend la plupart des condamnations pour crimes et délits.

¹³² Note de la direction des sports pour la Mission. Cf Tome 2.

¹³³ cf Note du SDFE pour la Mission en Tome 2.

- **Recommandation (Sport) : Conditionner la délivrance de la carte professionnelle sportive au suivi effectif de sensibilisation et formation aux VSS.**

Étendre le contrôle d'honorabilité à tout bénévole, permanent ou ponctuel, y compris aux parents accompagnants et aux éducateurs bénévoles ou professionnels rattachés à d'autres ministères.

Dans le cas général, la consultation des fichiers judiciaires relève du juge ou est délivré sous son autorisation¹³⁴.

Dans le domaine de la santé, le bulletin B2 du casier judiciaire est délivré par le juge aux conseils de l'ordre des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sage-femmes et des pharmaciens saisis de demandes d'inscription au tableau ou de poursuites disciplinaires¹³⁵. Or d'autres cas pourraient nécessiter ce type de consultation, en particulier dans le cas de changement de département de médecins souhaitant s'éloigner du conseil de l'Ordre initial qui a procédé à la première inscription au tableau. De même, la consultation du fichier FIJAISV n'est pas prévue. La Mission relaie la demande des Ordres d'élargir les possibilités de consultation du bulletin B2 du casier judiciaire dès lors que l'Ordre « est alerté sur des faits susceptibles de constituer un manquement aux règles déontologiques » et du FIJAISV « au moment de l'inscription et lors des dépôts de plainte », afin de conforter l'exercice du pouvoir disciplinaire, en complétant l'article R-79 du code de procédure pénale.

- **Recommandation *prioritaire* (Santé) : Compléter l'article R-79 du code de procédure pénale afin de permettre aux Ordres médicaux la consultation du bulletin B2 du casier judiciaire dès lors que l'Ordre est alerté sur des faits susceptibles de constituer un manquement aux règles déontologiques et du fichier FIJAISV au moment de l'inscription et lors des dépôts de plainte.**

¹³⁴Article 768 du Code de procédure pénale : le casier judiciaire national automatisé est tenu sous l'autorité du ministre de la Justice et inscrit les condamnations, jugements et autres décisions énumérés par cet article.

¹³⁵ Article 776 et R.79 du code de procédure pénale. Cf Note CNOM pour la Mission en Tome 2.

5.3 Améliorer et adapter les sanctions des faits de violences sexistes et sexuelles

Marie PORTOLANO interroge : « **Pourquoi les femmes préfèrent aujourd’hui parler aux médias plutôt qu’à la justice ?** ¹³⁶ ». Pour la Mission, la réponse à cette question est double :

- La procédure pénale, garante de l’Etat de droit, est lente, trop difficilement accessible et mal articulée avec les autres voies de sanction ;
- La voie des médias est complémentaire et parfois salutaire. Porteuse de la parole des femmes, elle répond à la nécessité de faire connaître les faits et permet une forme de « name and shame » qui donne un sentiment de justice et de reconnaissance immédiates.

Le premier point est développé dans ce chapitre. Le second relève de l’accompagnement, objet du chapitre suivant (5.4).

5.3.1 Garantir l’indépendance des procédures

La primauté de l’action judiciaire et l’amélioration de la procédure pénale

Au préalable, la Mission insiste sur la primauté de l’action judiciaire, pour laquelle, selon la première présidente et le Procureur général de la Cour d’appel de Poitiers¹³⁷ « l’arsenal législatif est nécessaire et suffisant », ce qui permet au juge de caractériser les faits et de les sanctionner.

Toutefois, s’agissant des poursuites judiciaires parvenant au parquet, le taux de classement sans suite atteint « 86 % des plaintes pour violences sexuelles, taux équivalent aux autres types d’infraction ¹³⁸ ». Selon une étude provenant de l’Institut national des politiques publiques Il atteindrait 94 % pour les viols¹³⁹. Selon cette étude, « même si le nombre d’affaires de violences sexuelles et conjugales a fortement crû depuis 2017, les violences sexuelles sont de plus en plus considérées comme insuffisamment caractérisées par le parquet et classées faute de preuves, comme pour les violences conjugales. Cependant, les auteurs qui sont poursuivis sont souvent condamnés, avec des peines plus lourdes pour les violences sexuelles que pour les autres atteintes à la personne ».

Sous toute réserve d’analyse précise afin d’objectiver les obstacles légaux et/ou organisationnels susceptibles d’expliquer l’importance du taux d’affaires non poursuivables (pour absence d’infraction ou infraction insuffisamment caractérisée) ainsi que, si l’affaire est « poursuivable », du classement sans suite ou d’alternative à la poursuite, la Mission estime que ce fort taux de classement sans suite n’incite pas à déposer plainte. De même, il explique en grande partie le faible taux de dépôt de plainte, même si ce dispositif a été étendu à l’hôpital et dans des structures type Maison des femmes¹⁴⁰. Une

¹³⁶ M. PORTOLANO, Opus cité.

¹³⁷ G. JOLY-COZ, première présidente et E. CORBAUX, procureur général de la Cour d’appel de Poitiers ont été auditionnés par la Mission.

¹³⁸ Note de la Haute fonctionnaire à l’égalité au ministère de la défense pour la Mission – cf PJ (Tome 2).

¹³⁹ M.STRICOT, [Le traitement judiciaire des violences sexuelles et conjugales en France, Institut des politiques publiques](#), Note IPP n°107, avril 2024.

¹⁴⁰ [L’instruction interministérielle du 25 novembre 2021](#) a permis cette extension par conventionnement avec les structures, ainsi qu’une convention en mai 2023 avec le réseau ReStart afin de développer sur l’ensemble du territoire national des lieux de prises en charge globale des femmes victimes de violences sur le modèle de la

analyse fine serait nécessaire afin d'étudier les processus ayant conduit à des décisions de classement ou de poursuites, notamment « la manière dont la parole de la victime a été recueillie, la qualité des circuits d'information avec les interlocuteurs du parquet, la durée de traitement, le volume des investigations dans le cadre de l'enquête judiciaire, le recueil des preuves médico-légales, l'efficacité du traitement judiciaire en amont de la prise de décision et la manière dont les victimes sont informées des choix du parquet.¹⁴¹ »

Le fait que les violences sexuelles se déroulent le plus souvent à huis clos, sans témoin, confronte leur traitement par la justice à deux difficultés majeures :

- Le délai de prescription, estimé trop court, allongé notamment par l'instauration de prescription « glissante »¹⁴² ;

- La question probatoire et la charge de la preuve ;

La formation des magistrats sur la spécificité des violences faites aux femmes, les expérimentations d'audiences conjointes civiles et pénales et des groupes de travail sur l'harmonisation des traitements conduisant aux motifs de classement ainsi que des barèmes d'indemnisation, permettront de faire évoluer les pratiques et la procédure vers une meilleure prise en charge des faits de VSS.¹⁴³

Selon le témoignage du réseau Elues Locales¹⁴⁴ « la justice dysfonctionne dès que les violences se déroulent à huis clos ou sans preuve matérielle recueillie dans l'immédiateté. L'accusé, lui, est toujours présumé innocent et a presque plus de droits que la victime qui, elle, est *de facto* présumée menteuse en raison de la présomption d'innocence qui lui est opposée. La loi doit accorder plus de crédit à la parole des victimes et introduire une notion de présomption de vérité. »

Pour la Mission, **il n'est en aucun cas question de remettre en cause la présomption d'innocence, principe fondateur de l'Etat de droit, qui protège chacune et chacun d'entre nous face au risque d'arbitraire. Mais présomption d'innocence pour l'un ne doit pas vouloir dire présomption de mensonge pour l'autre.** Accorder du crédit et de la considération à la parole des plaignants est déterminant si l'on veut restaurer le lien de confiance entre les victimes de VSS et la justice.

Il est essentiel de prendre sans attendre des mesures pour protéger : c'est le sens des enquêtes internes (*cf supra*), qui doivent permettre des mesures à titre conservatoire, et des ordonnances de protection que la Mission propose d'élargir aux VSS hors cadre conjugal (*cf infra*).

De même, les poursuites pénales sont à privilégier par rapport aux alternatives aux poursuites (avertissement pénal probatoire, médiation, stage...), décidées par le Procureur et qui relèvent formellement des classements sans suite, et le cas échéant, supprimer cette terminologie et rappeler

maison de femmes. Il s'agit d'offrir une prise en charge médicale et sociale garantissant l'instauration de liens étroits avec les services d'enquête et les juridictions.

¹⁴¹ Inspection générale de la justice, Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales « *Mission inter-inspections d'évaluation des procédures de signalement, enquête, classement et poursuites en matière de violences sexuelles faites aux enfants* », juillet 2022.

¹⁴² Comme le suggère A-C. MAILFERT, présidente de la Fondation des Femmes, auditionnée par la Mission.

¹⁴³ La cour d'appel de Poitiers a conçu et diffusé un Livret à l'intention des élèves de l'ENM, *Les violences faites aux femmes : connaissance et concepts*, support d'un cycle approfondi du phénomène de violences intrafamiliales (emprise, psycho-trauma, mémoire dissociative, contrôle coercitif...).

¹⁴⁴ Cf Note du réseau Elues locales pour la Mission en Tome 2.

de manière positive les alternatives existantes : suite judiciaire en réparation, suite administrative ou disciplinaire¹⁴⁵.

Par ailleurs, la Mission est favorable à une généralisation de la motivation détaillée des classements sans suite relatifs à des faits de VSS.

En conclusion, le ressenti actuel et le témoignage des personnes auditées sont des signaux forts qui interrogent sur l'effectivité des dispositifs en matière d'information de la victime et de la publicité des procédures. La Mission constate la corrélation entre le très faible taux de dépôt de plainte et la très forte part des classements sans suite.

Le taux de dépôt de plainte, très faible, est constaté dans de nombreux pays :

En Belgique, les violences sexuelles hors cadre familial sont peu dénoncées. Seuls 16% des victimes ont porté plainte, contre 25% dans le cadre intrafamilial. Ces chiffres font également état d'un manque de confiance à l'égard de la justice. Près de 80% des sondés estiment que la justice n'est pas efficace dans le cadre des VSS. A noter que 53% des affaires de viol sont classées sans suite.

En Italie, lorsqu'une femme est soumise à un chantage sexuel, dans 80,9 % des cas, elle n'en parle à personne sur son lieu de travail.

Source : D'après [Moniteur de sécurité](#) (2021), Amnesty International Belgique et Note de l'ambassade de France en Belgique ;
Institut national de statistiques (ISTAT) et Note de l'ambassade de France en Italie (cf Tome 2).

L'indépendance entre les différentes procédures

En matière de VSS, l'obligation de sécurité qui incombe à tout employeur doit le conduire à examiner systématiquement l'opportunité de prendre des mesures de protection de l'agent(e) qui a signalé des VSS et à sanctionner l'auteur, indépendamment de la procédure pénale. Or, de nombreux employeurs publics ou privés expliquent leur refus de prendre des mesures de suspension ou de sanction au motif qu'une procédure pénale serait en cours. Pourtant, la loi énonce clairement l'indépendance des procédures pénale et disciplinaire¹⁴⁶ : cette indépendance signifie que l'employeur peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale éventuellement en cours.

Le Guide à destination de la communauté étudiante de l'enseignement supérieur artistique et culturel diffusé en septembre 2022 rappelle fort justement le principe fondamental d'indépendance entre la procédure pénale et la procédure disciplinaire et le schématise ainsi :

¹⁴⁵ Recommandation formulée par les auteurs du rapport interinspection IGJ, IGAS et IGA *L'évaluation des procédures de signalement, enquête, classement et poursuites en matière de violences sexuelles faits aux enfants*, ou la CIIVISE.

¹⁴⁶ Art. L. 530-1 CGFP . D'après Note du Défenseur des droits pour la Mission en Tome 2.

Les procédures pénale et disciplinaire relèvent de démarches distinctes. La procédure pénale n'interfère donc pas sur la procédure disciplinaire engagée par l'administration.

	ACTE PERMETTANT DE LA DÉCLENCHER	AUPRÈS DE QUI?	ENTITÉ MENANT LA PROCÉDURE	QUI EST MIS EN CAUSE?
PROCÉDURE PÉNALE	Plainte	Commissariat ou gendarmerie	Procureur (État)	Auteur des violences
PROCÉDURE DISCIPLINAIRE	Signalement	Service RH ou direction	Employeur	Auteur des violences

Source : Ministère de la Culture [Prévenir et agir contre les VSS](#)

[Guide à destination de la communauté étudiante de l'enseignement supérieur artistique et culturel](#), sept 2022

Ce rappel de l'indépendance des procédures vaut pour les enquêtes internes et externes et plus généralement pour l'ensemble des procédures et sanctions, pénales, prud'homales, disciplinaires, ordinaires, administratives y compris les mesures conservatoires préalables aux sanctions disciplinaires, mais aussi la « sanction » démocratique de l'élection, la procédure de révocation de maires¹⁴⁷ ou encore la sanction du « name and shame », dans la limite de la diffamation et de l'atteinte de la présomption d'innocence.

L'indépendance des procédures est un préalable incontournable et la plupart des interlocuteurs auditionnés l'ont souligné : la Mission a recueilli de nombreux témoignages rappelant cet impératif d'indépendance, en particulier dans le monde de l'entreprise, mais aussi, *a contrario*, des témoignages qui prétextaient la primauté, voire l'exclusivité de la procédure pénale, jusqu'au pourvoi en cassation, pour ne pas agir.

La présomption d'innocence, propre à la procédure pénale, est un principe fondateur de l'Etat de droit¹⁴⁸. Mais elle ne peut justifier l'inaction, l'immobilisme, le refus d'enclencher les procédures administratives et disciplinaires dans l'attente du jugement, ce qui aggrave le sentiment d'impunité et la situation subie par les victimes mais aussi les témoins et l'entourage. « S'il n'y a pas de condamnation (pénale), rien ne se passe... C'est le volet médiatique et réputationnel qui fonctionne le mieux¹⁴⁹ ». Pourtant, la révélation médiatique des faits expose tant les plaignants que les mis en cause et fragilise les principes fondamentaux de tout état démocratique.

Or, la priorité en cas de VSS est d'agir vite et de manière efficace.

Depuis la loi du 13 juillet 1983 dite Loi LE PORS, le code général de la fonction publique dispose que « toute faute commise par un fonctionnaire [ou un agent contractuel] dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale¹⁵⁰ ».

¹⁴⁷ Article L. 2122-16 CGCT. La révocation est engagée et prononcée par décret. Cf le commentaire juridique de l'[AVFT, 12 mai 2021. Par Mathilde Valaize et Marilyn Baldeck](#).

¹⁴⁸ Ministère de la Justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, [Dépêche relative au traitement des infractions sexuelles susceptibles d'être prescrites](#), 26 février 2021.

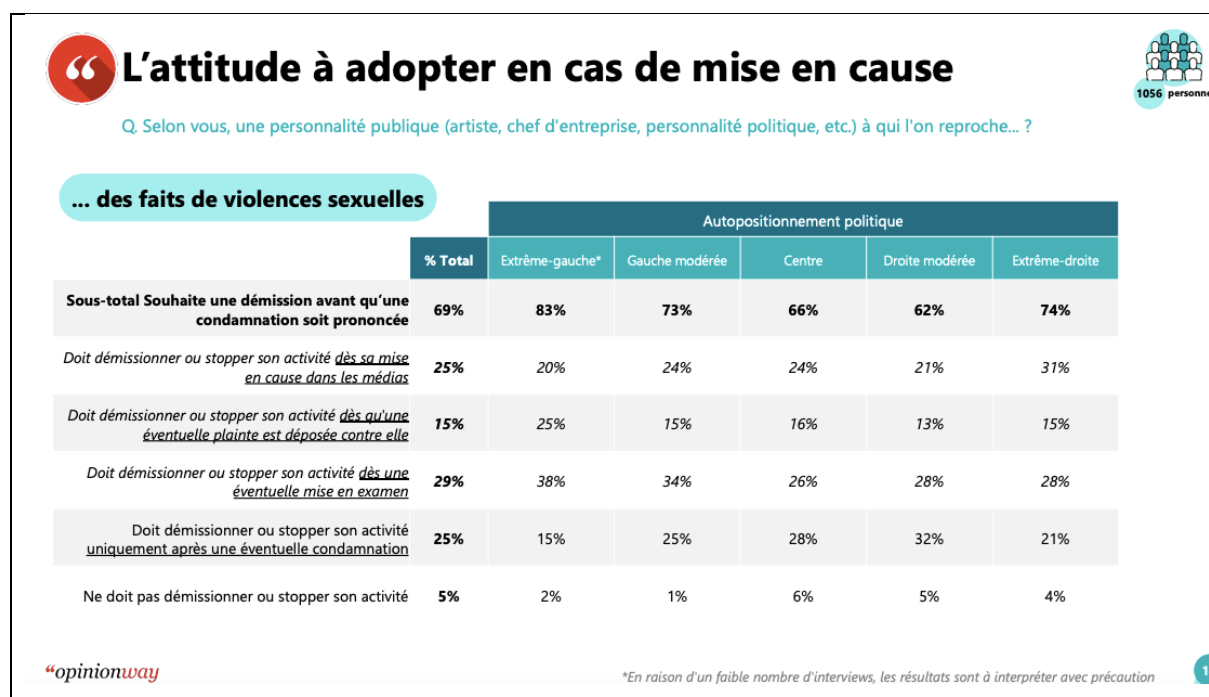
¹⁴⁹ Audition de Nelly GARNIER, Vice-présidente Les Républicains en charge de l'égalité.

¹⁵⁰ Article L. 530-1 du Code général de la fonction publique.

Quarante ans après, la conférence de concertation sur les VSS des doyens de la faculté de médecine constate que « les étudiants (en médecine) victimes de VSS commises par les supérieurs hiérarchiques se heurtent à des murs lorsqu'ils entament des démarches auprès de leur CHU. Bien souvent on leur répond que pour démarrer une enquête administrative, il faut d'abord porter plainte au pénal et c'est un peu la double peine » et rappelle que « quel que soit l'établissement, qu'il soit universitaire ou hospitalier, s'il est public, il existe des procédures administratives indépendantes de la procédure pénale avec des relais fonctionnels.¹⁵¹ ». L'association Donner des *elles* à la santé revendique dans son plaidoyer du 28 avril 2024 « la garantie et le respect d'une indépendance totale des processus de sanctions de l'instance administrative, ordinale et judiciaire.¹⁵² »

Cette indépendance doit être respectée, tout en trouvant un équilibre entre la présomption d'innocence dont bénéficie la personne mise en cause, d'une part, et d'autre part le respect de la parole de la victime et sa protection.

Selon un sondage OpinionWay de décembre 2023, « la présomption d'innocence n'existe plus pour les puissants lorsqu'il s'agit de VSS. Plus des deux tiers des Français dont 8 jeunes sur 10 sont favorables à ce que la démission intervienne avant que la justice n'ait jugé l'accusé ».



Source : OpinionWay, [Les français et les violences conjugales et sexuelles](#), décembre 2023 pour [Chloé Morin](#)

L'indépendance au sein des instances de sanction

L'indépendance des commissions, comités et toute institution en charge de prononcer des sanctions parallèlement à la procédure judiciaire est primordiale. Les témoignages des personnes auditionnées

¹⁵¹ [Conférence de concertation des doyens des universités du 7 novembre 2023](#). Allocation de la coordonnatrice du CNAES (Coordination Nationale d'Accompagnement des étudiant(e)s en santé) au ministère de l'ESR.

¹⁵² Plaidoyer de Donner des *elles* à la Santé contre l'impunité face aux VSS, 28 avril 2024

concordent pour dénoncer le manque d'indépendance de ces commissions et la nécessité d'externaliser ou de déporter ces instances, tout en rappelant la nécessité de rester au plus près du terrain et de respecter la parité dans leur composition.

Lors de l'audition, les directeurs de CHU rappellent la lourdeur des process, la nécessité de la double saisine du ministre de la Santé et du ministre de la Recherche dans le cas de mise en cause de personnel hospitalier universitaire et plaident pour l'intervention d'un échelon régional.

Dans le système sportif, Béatrice BARBUSSE lors de l'audition, stigmatise le manque d'indépendance et de réactivité, les conflits d'intérêt, la proximité affinitaire au sein des commissions disciplinaires des fédérations sportives dus à l'absence de déport¹⁵³.

Ce rappel de l'indépendance des procédures mais aussi de l'indépendance des membres au sein de chaque commission, comité ou juridiction disciplinaire a guidé la réflexion de la Mission et l'a conduite à analyser et proposer des pistes de solutions.

5.3.2 Développer et mieux articuler les sanctions administratives, disciplinaires ou judiciaires

Les outils ou moyens légaux de sanction sont nombreux, mais souvent mal articulés, ce qui entraîne la confusion, l'opacité et l'immobilisme.

L'association Donner des *elles* à la santé, dans un plaidoyer diffusé à l'occasion de la Rencontre du ministre de la Santé et des acteurs lancée le 29 avril 2024 constate sans appel que « les sanctions restent exceptionnelles et les victimes non protégées ».

Les mesures conservatoires ou administratives, préalables salutaires pour protéger la victime

Indépendamment des sanctions disciplinaires et préalablement à celles-ci, l'employeur peut décider des mesures conservatoires telles que la mise à pied ou « la suspension de l'agent présumé fautif, comme c'est le cas dans la fonction publique¹⁵⁴. **Il ne s'agit pas de sanction disciplinaire mais de mesure temporaire et conservatoire, sans procédure contradictoire et « prise dans l'intérêt du service.**¹⁵⁵ »

Dans sa [décision-cadre du 12 avril 2021](#) relative au harcèlement sexuel subi par les fonctionnaires (femmes) exerçant dans les forces de sécurité publique, le Défenseur des droits rappelle en préambule les mesures à prendre dès l'enquête : « Il est primordial que l'employeur public permette à l'agent qui a dénoncé les faits de ne pas côtoyer la ou les personnes qu'elle a dénoncées, et ce dès le stade de l'enquête. ». **Il recommande vivement la suspension des fonctions, en complément de l'enquête administrative ou pénale¹⁵⁶ dès lors qu'elle est « à même d'éviter l'aggravation des préjudices tout**

¹⁵³ Béatrice BARBUSSE est sociologue, maîtresse de conférences à l'université Paris-Est Créteil et vice-présidente déléguée de la Fédération française de Handball, a été auditionnée par la Mission.

¹⁵⁴ Article L. 531-1 et suivants du Code général de la fonction publique et Guide Fonction publique précité.

¹⁵⁵ Une enquête administrative est distincte de l'action disciplinaire et n'est pas subordonnée au respect des droits de la défense. Si une procédure disciplinaire est ensuite engagée, les droits de la défense s'appliquent et peuvent être contestés en cas de manquement par le mis en cause. (CE, Arrêt du 23 novembre 2016).

¹⁵⁶ Cette mesure provisoire est prévue par l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dite Loi LE PORS: « En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il

en ayant un caractère conservatoire qui n'implique pas de présomption de culpabilité [et] d'autant que le harceleur présumé est susceptible de s'en prendre à d'autres victimes » et conclut : « la suspension constitue donc un régime bien plus protecteur pour les personnels dans leur ensemble que le changement d'affectation ». Selon le DDD, « Les employeurs privés et l'administration, en sa qualité d'employeur public, pourraient contribuer largement à améliorer le traitement des VSS subies par ses agents dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Il est, en effet, inacceptable de constater que les victimes subissent en plus des VSS, les effets des manquements de leurs employeurs à l'obligation de sécurité. Ces derniers attendent trop souvent de la justice pénale une réponse à des faits qu'ils seraient pourtant en capacité de faire cesser et de sanctionner. La présomption d'innocence de l'agent mis en cause ne s'oppose pas au crédit de véracité dont devrait bénéficier l'agent qui a signalé les faits ni interdire à l'administration de prendre des mesures conservatoires afin d'éviter l'aggravation des préjudices résultant des VSS.¹⁵⁷ »

Le ministre des Armées, dans son instruction du 26 mars 2024, reprend le contenu de la décision du Défenseur des droits, en rappelant que « la suspension des fonctions de l'agent ou du militaire mis en cause ... est en l'espèce adaptée ». Le Ministre demande « qu'indépendamment des suites pénales, une procédure disciplinaire doit impérativement être engagée, et l'agent ou le militaire sanctionné dès lors que l'enquête disciplinaire a permis d'établir la matérialité des faits¹⁵⁸. ».

Dans le domaine du sport, la procédure de sanction pour la pratique et l'enseignement du sport est normée dans le code du sport ¹⁵⁹« dès lors qu'une personne exerce des fonctions d'encadrement, arbitre, juge, dirigeant, intervenant auprès de mineurs et que le maintien en activité constitue un danger pour la santé ou la sécurité physique ou morale de pratiquants. La procédure administrative peut conduire à la prise de mesures d'interdiction d'exercer ou dans de plus rares cas, de fermetures d'établissement. Une procédure d'urgence permet d'écarter immédiatement une personne d'un établissement d'activités physiques et sportives lorsqu'un danger grave et imminent est établi afin de prévenir la réitération des faits et assurer la protection immédiate des pratiquants sportifs. »

La direction des sports rappelle que « Les préfets de département peuvent ainsi prendre des mesures de police administrative (interdiction d'exercer, mesures d'urgence, fermeture d'établissement) à des fins de protection des publics, après enquête administrative réalisée par les services déconcentrés du ministère ». La direction des sports ajoute fort justement « Ces procédures sont indépendantes et complémentaires des éventuelles actions pénales ou disciplinaires. »

Ainsi, sur 1284 personnes mises en cause par la cellule Signal-sports depuis sa création en 2020, soit 911 éducateurs sportifs, les préfets ont prononcé 624 mesures (304 décisions ou arrêtés en urgence, 177 mesures pérennes d'interdiction, 143 notifications d'incapacité)¹⁶⁰.

s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline ». Articles L. 4137-5 du code de la défense et L531-1 du code général de la fonction publique.

La suspension est prononcée pour une durée maximum de quatre mois à l'issue de laquelle, si aucune sanction disciplinaire n'a été prise, l'administration doit réintégrer l'agent, tout en conservant la possibilité de poursuivre la procédure disciplinaire après rétablissement de l'agent dans son poste.

¹⁵⁷ Cf Note DDD pour la Mission en Tome 2.

¹⁵⁸ Instruction du ministre des Armées du 26 mars 2024 sur la conduite à tenir en cas de signalements d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement, à caractère sexuel et d'agissements sexistes au sein du ministère des Armées. Le Plan contre les VSS annoncé par le ministre le 12 juin prévoit des mesures globales.

¹⁵⁹ Articles L. 212-13 et L. 322-3 du code du sport.

¹⁶⁰ Cf Note de la direction des sports et chiffres clés des signalements de violence dans le sport en Tome 2.

Etendre les ordonnances de protection aux VSS hors cadre conjugal

L'ordonnance de protection permet au juge aux affaires familiales d'assurer dans l'urgence la protection de victimes de violences conjugales ou intrafamiliales¹⁶¹.

Toute personne victime de violences exercées au sein d'un couple, actuel ou ancien, mariée, pacsée ou en vie maritale, peut demander au juge aux affaires familiales une ordonnance de protection, peu importe la durée de la relation et l'existence ou non de cohabitation. Le juge aux affaires familiales rend sa décision dans un délai contraint de six jours, récemment réduit à 24 heures.

L'auteur des violences alléguées peut être l'actuel ou l'ancien conjoint, concubin, partenaire d'un pacte civil de solidarité (PACS) ou compagnon du requérant, peu importe que les parties aient cohabité ou non. Les violences peuvent être de nature diverse (physiques, psychologiques, sexuelles ou autres) et peuvent avoir été commises pendant la relation ou après la séparation du couple.

Le juge aux affaires familiales délivre l'ordonnance s'il considère comme vraisemblable les faits de violence allégués et le danger auquel la partie demanderesse ou ses enfants sont exposés.

Pour protéger la victime, le juge peut prononcer à l'encontre du défendeur :

- L'interdiction d'entrer en contact avec le demandeur
- L'interdiction de se rendre dans certains lieux désignés
- L'interdiction de détenir ou de porter une arme
- Une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique
- L'interdiction pour le défendeur de se rapprocher de la victime à moins d'une certaine distance, assortie de l'obligation de porter un dispositif électronique mobile anti-rapprochement.

La demande d'une ordonnance de protection n'est pas subordonnée à l'existence d'une plainte pénale préalable.

Afin d'accélérer la prise de sanction et protéger la victime sans préjudice des procédures tant disciplinaires que judiciaires, la Mission recommande d'élargir la possibilité de solliciter une ordonnance de protection aux victimes de VSS hors cadre conjugal, sur le modèle des ordonnances de protection prises par le Juge des affaires familiales en cas de violence intrafamiliale.

- **Recommandation *prioritaire** : Permettre aux victimes de violences sexistes et sexuelles hors cadre conjugal de solliciter une ordonnance de protection.

Mieux articuler les procédures disciplinaires et judiciaires

L'employeur a l'obligation de mettre un terme à une situation de harcèlement et de sanctionner son auteur. Le code du travail dispose que « L'employeur prend toutes dispositions nécessaires en vue de

¹⁶¹ [Loi 2024 536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate](#)

prévenir les faits de harcèlement sexuel, d'y mettre un terme et de les sanctionner ¹⁶²». Les sanctions peuvent être : l'avertissement ou le blâme, la mise à pied, avec suspension du contrat de travail et de la rémunération, la mutation, la rétrogradation ou le licenciement.

Quelques régimes de sanction disciplinaires sont bien établis. Ils suivent une échelle de sanctions harmonisée, avec procédure contradictoire, et prévoient des recours.

Ainsi, dans la fonction publique et dans les Ordres médicaux et paramédicaux, dotés de code de déontologie et dont l'une des fonctions premières est le pouvoir disciplinaire ainsi que la possibilité de se constituer partie civile, une échelle de sanctions graduée s'applique : avertissement, blâme, déplacement d'office, révocation... et pour les Ordres : avertissement, blâme, interdiction temporaire avec ou sans sursis ou interdiction permanente d'exercer, radiation du Tableau de l'Ordre.

Échelle des sanctions dans la fonction publique

 ÉCHELLE DES SANCTIONS DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE – ARTICLE L. 533-1 DU CGFP	
Premier groupe : ○ l'avertissement ○ le blâme ○ l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	Quatrième groupe : ○ la mise à la retraite d'office ○ la révocation
Deuxième groupe : ○ la radiation du tableau d'avancement ○ l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ○ l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ○ le déplacement d'office <u>seulement dans la fonction publique de l'État</u>	Sanctions susceptibles d'être infligées aux agents contractuels Publics (FPE : <u>article 43-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986</u>¹⁶⁰ ; FPT : <u>article 36-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988</u> ; FPH : <u>article 39 du décret n° 91-155 du 6 février 1991</u>) ○ l'avertissement ○ le blâme ○ l'exclusion temporaire pour une durée maximale de trois jours ○ L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre jours à six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et de quatre jours à un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée ○ le licenciement, sans préavis, ni indemnité de licenciement
Troisième groupe : ○ la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent ○ l'exclusion temporaire de fonctions de seize jours à deux ans	Sanctions susceptibles d'être infligées aux stagiaires de la fonction publique (FPE : <u>article 10 du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994</u> ; FPT : <u>article 6 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992</u> ; FPH : <u>article 16 décret n° 97-487 du 12 mai 1997</u>) ○ l'avertissement ○ le blâme ○ l'exclusion temporaire, avec retenue de la rémunération à l'exclusion du supplément familial de traitement, pour une durée maximale de deux mois ○ l'exclusion définitive du service

Source : [Lutter contre les VSS dans la fonction publique, Guide des outils statutaires et disciplinaires](#)

DGAFP, novembre 2022

Le Conseil de l'Ordre des médecins, au travers de ses instances locales et nationale, a consolidé un [système de sanctions disciplinaires](#) : dès 2017, une communication de l'Ordre rappelle l'engagement de l'Ordre contre le harcèlement sexuel et les abus sexuels dans le milieu médical : « qu'ils soient exercés par un médecin envers un membre de l'équipe de soins, un collaborateur, un étudiant ou un patient, les actes sont définis et réprimés tant par le code pénal et le code du Travail que par le code de déontologie médicale dans le milieu médical et ses trois principes de transparence, de prévention et de sanction. » Le Conseil de l'Ordre des médecins a créé en 2020 un dispositif original d'écoute et d'accompagnement des médecins "Vigilance-Violences-Sécurité" et a décidé récemment de permettre à tout conseil départemental la possibilité d'engager des poursuites disciplinaires¹⁶³.

Les chambres disciplinaires des Ordres sont indépendantes des Conseils, les chambres d'appel au niveau régional comprennent des conseillers d'Etat et le pourvoi en cassation relève du Conseil d'Etat.

¹⁶² Article L. 1153-5 alinéa 1 du code du travail. Cf *supra* chapitre 2.2 « les mots pour le dire et le signaler ».

¹⁶³ Le Conseil national de l'ordre des médecins a été auditionné par la Mission. Cf Note pour la Mission Tome 2.

Le Conseil national de l'Ordre des médecins a créé une Commission nationale des plaintes afin d'harmoniser les sanctions. Pour sa part, le Conseil national de l'Ordre des Infirmiers dispose de chambres disciplinaires régionales et d'une instance de recours nationale.

De même, les liens avec le Parquet sont organisés en ce qui concerne les Ordres médicaux, afin de mieux articuler les procédures disciplinaires et pénales, être plus réactifs et combattre l'impunité¹⁶⁴. Le Conseil national de l'ordre des médecins a signé 64 protocoles avec les procureurs. Pour sa part, le Conseil national de l'ordre des pharmaciens, à l'occasion de la révision en cours de la circulaire, souhaite renforcer ses liens avec le Parquet.

Concernant l'Ordre national des infirmiers, hors champ de la circulaire, même si la préoccupation première de l'ordre des infirmiers est de protéger les infirmiers contre les violences provenant des patients, le phénomène de VSS entre corps infirmier et corps médical est largement présent et justifie, à l'occasion de la réforme de la circulaire, d'intégrer les ordres paramédicaux : infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues¹⁶⁵.

- **Recommandation (Santé) : Réviser la circulaire du 24 septembre 2013 sur les liens Ordres-parquets afin d'intégrer les ordres paramédicaux dans le but de mieux articuler les procédures disciplinaires et pénales, être plus réactifs et combattre l'impunité.**

Concernant la profession d'avocat, profession autorégulée, les phénomènes de VSS sont très présents, pour des raisons assez similaires aux milieux artistiques ou politiques (entre-soi, féminisation de la profession et déséquilibre de la représentation femmes/hommes dans les statuts d'associés et collaborateurs, omerta et comportements déplacés des confrères, préservation de la carrière, de la réputation ou de l'image). Le Conseil national du Barreau a établi un conseil de déontologie et de discipline au niveau de chacun des 164 barreaux, avec tenue du tableau, des conseils régionaux de discipline, un mécanisme de dépaysement des procédures, des guides et des formations.

Dans les fédérations sportives, les échelles de sanction ne sont pas harmonisées. Le contrat de délégation passé entre les fédérations et le ministère des sports contient des obligations relatives à la lutte contre les VSS et engage les fédérations à veiller à la protection de l'intégrité physique et morale des personnes, en particulier des mineurs, vis-à-vis des VSS. Néanmoins, aucune sanction harmonisée n'existe en cas de non-respect de cette obligation.

La Mission constate l'impact négatif de ces disparités sur l'image interne et externe et la pratique sportive.

¹⁶⁴ [Circulaire du 24 septembre 2013 relative aux relations entre les parquets et les ordres des professions en lien avec la santé publique.](#)

¹⁶⁵ A noter, le Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes (CNOMK), particulièrement investi sur la lutte contre les VSS, semble pionnier. « [Aucune entorse à la déontologie ne sera acceptée par l'Ordre](#) ». Il a diffusé en mai 2022 une campagne de communication pour prévenir et lutter contre les violences sexuelles perpétrées « en milieu professionnel comme en institut de formation ou sur les lieux de stage ». Il rappelle les solutions pour mieux encadrer les pratiques et protéger les patients, les étudiants et les kinésithérapeutes, sur l'ensemble des volets de prévention, de repérage et de sanction.

- **Recommandation *prioritaire* (Sport) : Harmoniser les grilles de sanctions entre les fédérations sportives**

Par ailleurs, la Mission a constaté dans de nombreux domaines une certaine paralysie des procédures disciplinaires, manquant de professionnalisme et attentistes, à l'ombre des procédures pénales.

Selon la Déléguée aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, « l'une des problématiques majeures est la méconnaissance de l'indépendance des procédures entre le disciplinaire et le pénal qui empêche les employeurs de prendre des mesures d'éloignement (suspension) et de protéger les victimes [...] Il faudrait également que les membres qui composent ces commissions soient sensibilisés et formés. Cela nécessiterait une grille des sanctions harmonisées par profession. »

Dans l'enseignement supérieur sont instituées des sections disciplinaires, composées de représentants élus, qui agissent sur saisine des directeurs d'établissement. La mission permanente sur les VSS de l'IGESR soulève un problème récurrent et général au sein des sections qui « excluent tout magistrat professionnel, se méprennent souvent sur la procédure (se croyant en particulier obligées de refaire l'enquête alors qu'elles peuvent s'appuyer sur celle faite en interne) comme sur leurs compétences (confondant souvent action pénale et disciplinaire notamment en matière de VSS). » alors que la procédure pénale est indépendante et peut être concomitante. L'IGESR propose de professionnaliser les sections disciplinaires avec la présence de magistrats, sur le modèle de la juridiction hospitalo-universitaire.

L'absence de professionnalisme peut confiner les sections disciplinaires dans un climat d'incertitude, de frilosité vis-à-vis de la palette des sanctions et dans un risque de déni de droit.

Ainsi, **dans le domaine de la santé**, la Mission a relevé les réticences des directions d'hôpital à engager des procédures disciplinaires, au regard des tensions d'organisation du service et des tensions de management. Dans certains cas, la priorité absolue est la continuité des services de soins. Elle exclut les déplacements du mis en cause ou le retrait de l'agrément de maître de stage. Dans d'autres cas, la direction ne peut prendre le risque d'être désavouée par une décision de justice de réintégration, de compensation financière, ou encourir le risque de procès pour diffamation de la part du mis en cause...

Selon le témoignage de la DGOS, « la juridiction nationale du corps hospitalo-universitaire qui émet des avis sur les sanctions disciplinaires pour les personnels hospitalo-universitaires, a compté deux sanctions en 2021, quatre en 2022, huit en 2023, pour des faits qui ne sont pas seulement liés aux VSS mais en constituent une partie pas du tout négligeable. Sur les sanctions, il y a eu trois avertissements, deux abaissements d'échelon, une mise à la retraite d'office et deux situations non traitées pour incompétence de la juridiction. ». La DGOS ajoute « Les sanctions ne sont ni nombreuses ni vigoureuses, et les suites non connues. Elles concernent le personnel hospitalo-universitaire (45000 agents), parmi le million d'agents de la fonction publique hospitalière. »

Dans le domaine de la culture, Bérénice HAMIDI¹⁶⁶ rappelle la nécessité de recourir aux sanctions de la part de l'employeur sans se couvrir derrière la procédure pénale : « on réduit trop souvent le droit au droit pénal, en brandissant le respect de la présomption d'innocence et la nécessité de laisser la justice faire son travail. Mais, pour toutes les accusations liées à des faits qui auraient été commis sur les plateaux de tournage, un des leviers de la lutte contre les violences sexuelles est l'obligation de l'employeur d'offrir un cadre de travail sécurisé à ses employés. De plus, le droit du travail n'obéit pas

¹⁶⁶ Professeure en études théâtrales et membre honoraire de l'Institut Universitaire de France.

au même régime de la preuve : le faisceau d'indices concordants suffit, et parmi ces indices, il y a par exemple la multiplicité des accusations, qui peuvent suffire à éloigner une personne des tournages en raison d'un principe de prévention. Certaines expérimentations en cours montrent qu'il est possible de combiner l'impératif de sécuriser le cadre de travail et le souci de finaliser un projet artistique déjà entamé sans (trop) pénaliser l'ensemble d'une équipe pour le comportement d'un seul individu. »

- **Recommandation *prioritaire* : Inciter et mieux accompagner les organisations dans la réalisation d'enquêtes internes avec sanctions administratives ou disciplinaires, équitables, rapides et dissuasives, sans attendre l'issue des procédures judiciaires, avec publication d'un rapport annuel quant aux mesures prises.**

En résumé, il serait opportun d'élargir aux VSS ce que les tribunaux judiciaires ont accompli en matière d'accueil et de traitement des victimes de violences conjugales en lien avec le juge aux affaires familiales, en créant des pôles violences intrafamiliales dans chaque tribunal judiciaire, en désignant et formant des référents violences conjugales et les forces de l'ordre.

Un renforcement des moyens humains de la justice est nécessaire pour permettre de répondre aux cas de VSS avec la rapidité requise.

Ainsi, une articulation et une coordination des juridictions pénales avec les conseils de prud'hommes reste à créer, sur le modèle des pôles violences intrafamiliales rapprochant le juge pénal et le juge aux affaires familiales. Dans un premier temps, une expérimentation d'audiences en appel conjointes des affaires prud'homales et pénales permettrait « d'apporter dans une même temporalité une réponse cohérente dans sa globalité, élaborée par une formation pluridisciplinaire, [...] de rompre avec le traitement en silos qui conduit le juge à prendre des décisions sur la base d'informations incomplètes ». Cela apporterait aussi davantage de clarté et un gain de temps pour le justiciable, selon la suggestion évoquée lors de l'audition de la première présidente et du procureur général de la cour d'appel de Poitiers¹⁶⁷.

Rappelons que ce rapprochement permettra une meilleure lisibilité de l'accès, des procédures de repérage, d'enquête et d'harmonisation des sanctions.

Agir en justice devant le conseil de prud'hommes pour manquement de l'employeur

Les victimes de harcèlement sexuel peuvent saisir le Conseil de prud'hommes peut être saisi, dans un délai de 5 ans.

Une action devant les prud'hommes peut poursuivre différents buts :

- Obtenir réparation pour manquement de l'employeur à ses obligations en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et/ou obtenir la rupture du contrat de travail aux torts de l'employeur ;
- Annuler le licenciement ou toute autre mesure défavorable (sanction, baisse de rémunération) prise dans le cadre de mesures conservatoires ou de sanction disciplinaire ;

¹⁶⁷ La cour d'appel de Poitiers a expérimenté des audiences mixtes civil-pénal du pôle VIF..

- Devant le Conseil de prud'hommes, la charge de la preuve est aménagée et « il incombe à l'employeur de prouver que ces agissements ne sont pas constitutifs d'un harcèlement et que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement ».¹⁶⁸

- **Recommandation *prioritaire*** : Expérimenter dans les juridictions la création de pôles spécialisés sur les violences sexistes et sexuelles dans le cadre de relations de travail, qui confèrent au juge des compétences tant pénales que prud'homales ainsi que des audiences conjointes en appel d'affaires prud'homales et pénales.

Dans le domaine des institutions politiques, il est impératif d'établir des sanctions complémentaires de la sanction pénale et d'adapter la sanction pénale aux spécificités de la vie politique

Les institutions et personnalités du monde politique auditionnées par la Mission ont toutes mis en avant la primauté de la sanction pénale et de la sanction de l'élection par rapport aux autres voies potentielles de sanction et réfutent largement la « justice parallèle ».

Dans le cadre pénal, la responsabilité de l'élu peut être engagée sur le constat d'une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ¹⁶⁹.

L'inéligibilité relève de la peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille : elle peut être prononcée, de manière facultative, en cas de condamnation pour un délit pour une durée n'excédant pas 5 ans, portée à 10 ans si la personne condamnée exerçait, au moment des faits, une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat public électif¹⁷⁰.

La loi dite « Sapin 2 » (2016) a instauré une peine complémentaire d'inéligibilité en cas de condamnation pour corruption, prise illégale d'intérêts, favoritisme, détournement de biens publics, trafic d'influence. Le champ de cette peine a été substantiellement étendu par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Il revient au juge de motiver sa décision de ne pas appliquer la peine complémentaire d'inéligibilité en cas de condamnation pour tout crime ainsi que pour des délits limitativement énumérés par la loi : manquements à la probité, dont la fraude électorale ou la fraude fiscale aggravée, agressions sexuelles ou encore discriminations et violences graves. Elle n'est en revanche pas obligatoire s'agissant des violences aggravées c'est-à-dire les violences commises, notamment, sur un mineur de 15 ans, sur une personne vulnérable, sur le conjoint, avec une arme (etc.) et ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à 8 jours ou n'ayant pas entraîné d'ITT¹⁷¹. A noter que la proposition de loi Bergé n°759 visant à étendre le champ d'application

¹⁶⁸ Article L. 1154-1 du code du travail.

¹⁶⁹ L'engagement de la responsabilité pénale des élus suppose le constat soit d'une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit d'une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité ne pouvant être ignorée [Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence](#).

¹⁷⁰ Article 131-26 du code pénal.

¹⁷¹ Article 222-13 du code pénal.

de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux cas pour lesquels elle était facultative a été rejetée par l'Assemblée nationale le 7 mars 2023¹⁷².

D'après le réseau Élu(e)s locales, « Les maires soupçonnés de conflit d'intérêt sont condamnés immédiatement en comparution immédiate... En revanche, les soupçons de VSS amènent à des classements sans suite. Il faut arriver à la même exigence d'exemplarité des élus sur les VSS. ».

Un parallèle peut être fait avec la portée de la décision du juge en matière de violence intrafamiliale ou de violence sur mineur, où le juge motive la décision de non retrait de l'inéligibilité. Il conviendrait d'obliger le juge à motiver la décision de non retrait de l'inéligibilité en cas de VSS.

Rien ne s'y oppose sinon « le changement de regard et de valeur au sein de la justice ¹⁷³».

- **Recommandation *prioritaire* (institutions politiques, élus) : Obliger le juge à motiver la décision de non-application de la peine d'inéligibilité en cas de condamnation pour violences sexistes et sexuelles et violences aggravées.**

La présomption d'innocence, réservée à la procédure pénale, est d'autant plus évoquée qu'elle fait face au vide des outils disciplinaires du monde politique face aux VSS :

- Une déclaration de candidature ou une investiture est soumise au contrôle du préfet limité à l'existence de condamnations figurant dans le bulletin B2 du casier judiciaire ou dans le fichier FIJAISV. En ce qui concerne les élus nationaux et eurodéputés l'inéligibilité concerne la transparence financière et le non-cumul des mandats, contrôlée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur dossier et sur déclaration du candidat ;
- Au niveau national, les règlements intérieurs des assemblées ne prévoient pas de sanction disciplinaire de suspension du mandat si l'élu est mis en examen ¹⁷⁴;
- Au niveau local, hormis deux cas de sanctions exceptionnelles de suspension ou de révocation par l'exécutif¹⁷⁵, le maire ne peut être destitué.
- *A contrario*, un maire peut retirer une délégation à un(e) conseiller(e) municipal(e) sans aucune motivation, ce qui entraîne des abus évidents relevant des VSS, comme l'a largement témoigné le réseau Élu(e)s locales auditionné par la Mission : « c'est la première sanction envers des élus parfois dépendant de leurs indemnités pour vivre et une menace sous-jacente utilisée par les maires pour s'assurer le silence des élus du conseil municipal ». Le maire n'a pas à motiver son arrêté de retrait de délégation car il n'a pas le caractère d'une sanction mais celui d'un acte réglementaire. Certes, le retrait de délégation est la traduction de la perte de confiance, et est intimement lié à la marche et à l'équilibre au sein des conseils exécutifs, mais il peut se révéler être une arme aveugle.

¹⁷² Cf Note du SDFE pour la Mission : fiche "VSS en politique".

¹⁷³ Audition de Dominique VERIEN, présidente de la Délégation des droits des femmes du Sénat.

¹⁷⁴ [Les règlements de l'AN et du Sénat](#) prévoient les sanctions disciplinaires allant du rappel à l'ordre à la censure avec exclusion temporaire, soit une perte d'indemnités partielle et interdiction de prendre part aux travaux parlementaires et de paraître dans le Palais de l'Assemblée. Il n'y a aucune conséquence formelle sur le mandat.

¹⁷⁵ La suspension, mesure conservatoire motivée pour un temps qui n'excède pas un mois et la révocation prononcée par décret motivé en conseil des ministres.

- **Recommandation *prioritaire* (institutions politiques) : Rendre obligatoire pour le maire la motivation d'un retrait de délégation de membre d'assemblée locale ainsi qu'un contrôle de la préfecture en cas de retrait de délégation, comme pour les démissions.**

De façon transversale, les règles de la parité dans les instances électives sont respectées, sanctionnées, et ferment en apparence le débat de la problématique du sexisme et des VSS, même si ces règles sont largement incomplètes (elles ne concernent pas les 95 % de communes inférieures à 1000 habitants et excluent les intercommunalités) et facilement contournables, par le jeu des répartitions de délégations.

Enfin, la sanction de l'élection serait l'alpha et l'oméga de la sanction des élus, d'autant plus que l'occurrence de l'élection est souvent plus rapide que le délai de la procédure pénale, pourvoi en cassation compris...

Devant ce vide en matière de sanction disciplinaire, la Mission a relevé des initiatives ou des propositions provenant des assemblées nationales, des associations d'élus (l'AMF, le Réseau Elues locales) ou des partis politiques : cellules d'écoute (traitées dans le chapitre précédent), commissions de déontologie.

Le modèle récemment établi par le parti socialiste a retenu l'attention de la Mission. Ce parti a adopté une charte des valeurs comprenant la lutte contre les VSS. La cellule VSS a un pouvoir disciplinaire qui va de l'avertissement à l'exclusion. En théorie, si une plainte a été déposée, le Parti n'attend pas la décision de justice : les sanctions sont basées sur le respect de la charte des valeurs et la préservation de l'image. Elles sont entérinées par la Commission nationale des conflits et ne peuvent pas faire l'objet d'appel. « Le respect des valeurs est supérieur à la présomption d'innocence »¹⁷⁶.

Cette charte des valeurs, comprenant un volet sur la lutte contre les VSS est opposable aux adhérents et surtout opposable en matière disciplinaire. Elle ne fait que reprendre en l'amplifiant et en lui donnant force en interne ce qui est inscrit dans le code général des collectivités locales depuis 2015¹⁷⁷ :

« Les élus locaux exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l' élu local :

« 1. L' élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
« 2. Dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ».

La Mission encourage également une prise en compte large et opérationnelle des leviers de démocratie : il s'agit non seulement d'imposer la parité dans tous les conseils municipaux, comme le précise le [rapport sur la décentralisation](#) remis par Eric WOERTH au président de la République le 30 mai 2024, mais surtout de retrouver la confiance des citoyens en instaurant des règles de sanction et

¹⁷⁶ Selon les termes de Marie LEVERN, présidente de la commission VSS du Parti socialiste, auditionnée par la Mission.

¹⁷⁷ [LOI n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat \(1\)](#)

d'inéligibilité des élus à la hauteur de l'évolution de la société en matière de lutte contre les VSS et telles que recommandées par la Mission.

- **Recommandation (institutions politiques) : Établir des chartes au sein des instances politiques et des associations représentantes des élus locaux, opposables à tout adhérent ou élu, dans lesquelles sont affirmés les principes de lutte contre les VSS et notamment les leviers de formation et de sanction pour y parvenir.**
- **Etablir dans les règlements intérieurs des assemblées des sanctions disciplinaires, sans préjudice de la procédure pénale.**

5.3.3 Des pouvoirs de sanction des autorités administratives indépendantes limités

Dans le domaine du sport : mieux coordonner l'existant

A la suite de leur analyse sur le système des sanctions dans le domaine du sport et des insuffisances constatées dans l'action conjointe du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et les fédérations sportives, la Commission d'enquête parlementaire et la CNCDH recommandent la constitution d'une autorité administrative ou d'un organisme indépendant pour renforcer la lisibilité de la stratégie et le pouvoir de sanction¹⁷⁸.

La Mission considère que la création d'une nouvelle instance ne peut être envisagée que sous réserve de l'expertise des pouvoirs formels et effectifs du CNOSF et des fédérations. Elle préconise à court terme le déploiement et la coordination de la stratégie de lutte contre les VSS entre les instances nationales existantes : Etat (direction des sports), fédérations et Comité national olympique français. Il est préférable de chiffrer et de suivre pendant trois ans les indicateurs suivants et d'en faire un bilan afin de statuer sur la nécessité de la modification de la gouvernance dans le sens préconisé par la commission d'enquête parlementaire et la CNCDH :

- Nombre de personnes mises en cause et part des signalements ;
- Part des contrôles d'honorabilité par rapport au nombre de nouvelles cartes professionnelles ;
- Taux de couverture des inspecteurs de la jeunesse et des sports dans les services départementaux et taux de formation à l'égalité et à la lutte contre les VSS.

Elle alerte parallèlement sur les mesures urgentes à prendre à court terme, en particulier les compositions des instances dirigeantes des fédérations pour garantir l'indépendance et la parité, et l'harmonisation des grilles de sanctions disciplinaires entre fédérations, signalées *supra*.

Dans le domaine des médias : des acteurs aux pouvoirs limités

¹⁷⁸ La Commission parlementaire recommande la création d'une autorité administrative indépendante et la CNCDH la création d'un « Centre pour l'Intégrité du Sport (CIS) à partir de l'AFLD, Centre pour l'Intégrité dans le Sport (CIS), par extension des compétences de l'AFLD de façon à englober le contrôle de l'intégrité des personnes, des compétitions et des organisations ».

L'Agence de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), autorité administrative indépendante auditionnée par la Mission, a dans son champ de compétence le domaine de la représentation des femmes dans les médias. Elle a élargi ses compétences non seulement aux chaînes de télévision, stations de radio, mais aussi à Internet et a essentiellement une action de contrôle et d'incitation¹⁷⁹.

S'agissant de ses actions de contrôle, l'Autorité veille au respect des droits des femmes dans les programmes audiovisuels en « luttant contre les stéréotypes, les préjugés sexistes, les images dégradantes, les violences faites aux femmes et les violences commises au sein des couples ». A ce titre, l'Autorité dispose d'un pouvoir de sanction. S'agissant de ses actions incitatives, l'Arcom promeut des représentations plus égalitaires. Elle « dialogue régulièrement ou signe des conventions avec les éditeurs en incitant les chaînes de télévision et de radio à « diffuser des programmes relatifs à la lutte les violences faites aux femmes »¹⁸⁰.

Par ailleurs, l'Arcom mesure la part des femmes et leur temps de parole dans les médias et dans les publicités télévisées au moyen de baromètre, qui sera prochainement substitué par une enquête auprès des éditeurs.

La Mission relève que le champ de contrôle et d'incitation de l'Arcom relève de la lutte contre les stéréotypes sexistes, à travers l'image de la femme dans les médias, plutôt que les phénomènes de VSS au sein des médias. Elle n'a pas de compétence pour atteindre le cœur de cible des producteurs et éditeurs, secteur particulièrement exposé aux VSS.

Certes, l'Arcom au travers de son rapport annuel « encourage les éditeurs à sensibiliser et former les équipes (équipes éditoriales, achats) sur les questions d'égalité de genre et de lutte contre les stéréotypes sexistes dans les médias ». De même, dans les programmes sportifs, l'Arcom encourage les éditeurs à signer la charte pour une plus grande égalité femmes-hommes dans les rédactions sportives, initiée par l'association Femmes Journalistes de Sport¹⁸¹.

Même si l'Arcom n'a pas pour mission de s'immiscer dans les organisations internes des producteurs, qui relèvent du code du travail et dont la Mission a démontré les obligations de l'employeur en matière de lutte contre les VSS, **on pourrait toutefois s'attendre à ce que l'Arcom, dans le cadre de ses compétences légales sur la lutte contre les stéréotypes à travers les médias, s'empare du sujet des VSS dans les médias.** L'Arcom ne peut rester à l'écart du vaste mouvement qui parcourt le monde des médias, audiovisuels, mais aussi des éditeurs de presse.

Ses rapports d'activité tiennent compte du volet des VSS mais ses outils de communication ne sont pas totalement mobilisés : actualités, veille, Newsletter, actions spécifiques sur la lutte contre les VSS auprès des éditeurs et producteurs, mettant en lumière les recommandations, saisines reçues, mises

¹⁷⁹ L'Arcom est issue de la fusion entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet en 2019. Ses leviers d'action sont vastes : sensibilisation, prévention, régulation et veille, pouvoir d'enquête par le constat de faits susceptibles de constituer des infractions, évaluation et publicité des organes mis en cause par inscription sur une liste diffusée sur le site de l'Arcom ([loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique](#)).

¹⁸⁰ Note de l'Arcom pour la Mission en Tome 2.

¹⁸¹ Ces encouragements figurent dans le rapport annuel d'activité : Arcom, *La représentation des femmes à la télévision et à la radio*, Rapport sur l'exercice 2023, mars 2024. Voir également *La représentation des femmes dans les programmes des services de médias audiovisuels et la lutte contre les stéréotypes de genre*, fiche thématique, mai 2024.

en garde, mises en demeure, convocations des responsables en cause en séance publique, sanctions et les procédures judiciaires abouties (conseil des prud'hommes¹⁸², tribunal judiciaire ou cassation).

De même, l'Arcom pourrait davantage développer les événements de sensibilisation spécifiques auprès des éditeurs, producteurs mais aussi dans les écoles de cinéma ou de journalisme, les événements culturels fortement médiatisés tels que l'Académie des Césars ou le Festival de Cannes...

En parallèle, la Mission a auditionné la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP) et le Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM), afin de mieux comprendre la portée du principe de déontologie des journalistes et l'impact éventuel sur la régulation de la profession au regard de la lutte contre le sexisme et en particulier les VSS. Elle a recueilli également les témoignages de professionnels et de représentants des journalistes.¹⁸³

En effet, cette profession, en particulier dans le journalisme sportif, est exposée aux phénomènes de sexisme, d'absence de parité et de VSS dans les éditions et sur les plateaux, avec des retentissements majeurs dans la société. Au-delà de la responsabilité de l'employeur, il en va de la responsabilité morale et sociétale eu égard à la place qu'elle tient dans l'opinion publique. Mais cette activité n'est ni réglementée, ni encadrée comme le sont les éducateurs ou les enseignants sportifs ou les professions ordinales.

La commission des cartes d'identité des journalistes professionnels (CCIJP), commission paritaire créée par la loi du 29 mars 1935 et intégrée dans le code du travail¹⁸⁴, délivre environ 36 000 demandes ou renouvellements de cartes de journaliste chaque année en vérifiant trois critères : l'activité professionnelle du journaliste, la nature de l'employeur ou du média auquel il collabore, le niveau et la nature de sa rémunération. La carte n'est ni délivrée ni renouvelée si l'activité principale s'écarte du journalisme (agence de communication, commerciale, cabinet-conseil...). Ces conditions sont de fait restrictives car elles écartent les journalistes rémunérés sur droits d'auteur ou les journalistes payés sur factures par une entreprise de production.

L'examen du volet B2 du casier judiciaire lors des premières demandes est très formel. Ces critères sont limitatifs et ne sauraient intégrer d'autres critères relatifs à la déontologie et encore moins les faits de VSS.

La CCIJP tient rôle d'observatoire. Elle constate la lente féminisation de la profession - mais pas dans les instances dirigeantes - et la part croissante des femmes-journalistes formées dans les écoles de journalisme.

Le CDJM est une association tripartite (journalistes, médias et public) créée en 2019, instance de médiation entre les journalistes, les médias, les agences de presse et les publics sur toutes les questions relatives à la déontologie journalistique. Il traite des griefs d'ordre déontologique de tout acte journalistique, soit 800 saisines depuis sa création. Le sujet de la représentation des femmes, y compris des phénomènes de violence, ressort largement des motifs de saisine, mais sont traités exclusivement au regard du contenu du fait publié.

¹⁸² Par exemple, la condamnation de France Télévisions par le conseil de prud'hommes à régler des dommages et intérêts pour « harcèlement moral », « harcèlement sexuel » et « manquement à l'obligation de sécurité » le 27 mars 2024

¹⁸³ Marie PORTOLANO, journaliste du sport, Emmanuelle DANCOURT et Florent POMMIER, respectivement présidente et trésorier de #metoomedia.

¹⁸⁴ Article 7111-3 du code du travail. La CCIJP a été créée par le législateur pour aider à « l'organisation méthodique d'une profession longtemps demeurée dans l'anarchie ». Elle a été un vecteur de l'épuration à la sortie de la guerre, du fait de l'examen des casiers judiciaires signalant le cas échéant les faits de collaboration.

Il publie des avis et recommandations, en s'appuyant sur le respect des [chartes de déontologie](#) des journalistes : « Le journalisme est une profession dont l'exercice demande du temps et des moyens et suppose une sécurité morale et matérielle, indispensables à son indépendance... La sécurité matérielle et morale est la base de l'indépendance du journaliste. Elle doit être assurée, quel que soit le contrat de travail qui le lie à l'entreprise... Le/la journaliste veillera à ce que la diffusion d'une information ou d'une opinion ne contribue pas à nourrir la haine ou les préjugés et fera son possible pour éviter de faciliter la propagation de discriminations fondées sur l'origine géographique, raciale, sociale ou ethnique, le genre, les mœurs sexuelles, la langue, le handicap, la religion et les opinions politiques ».¹⁸⁵

Contrairement à ce que pourrait laisser interpréter cette charte, le CDJM ne traite pas des sujets de relations internes aux entreprises ou des relations entre journalistes, qui sont du ressort du management et des principes inscrits dans le code du travail. Il n'a pas non plus de pouvoir de sanction, en respect du principe fondamental de la liberté de la presse.

Le CDJM et la CCIJ sont autonomes et indépendants et n'ont aucun lien fonctionnel entre eux ni avec l'Arcom.

Aussi, en matière de presse, la lutte contre les VSS relève du niveau de l'entreprise ou du respect de chartes de partenaires telles que la charte [Pour les femmes dans les médias](#), signée par 80 entreprises¹⁸⁶. Or les chartes signées par les entreprises, les partenaires, certes volontaristes, peuvent toutefois rester formelles et dénuées de toute opérationnalité, en matière d'obligation de formation, de présence et d'indépendance des référents VSS, de parité dans les instances exécutives ou de sanction interne. Le champ d'intervention du CDJM se révèle, à la lumière des faits et des témoignages recueillis par la Mission, insuffisant.

En conclusion, la Mission constate que le cadre de sanctions disciplinaires, prud'homales, pénales et le rôle de l'Arcom en tant qu'autorité administrative indépendante dans le monde des médias ainsi que les domaines de compétence respectifs de la CCIJ et du CDJM sont à ce jour étroits et étanches. L'évolution sociétale, des mentalités, et en particulier du reflet que produira l'image des femmes sur ceux-là même qui la créent jouera favorablement, mais elle doit s'appuyer sur des leviers concrets.

- **Recommandation (culture/Arcom) :**

- 1) - Utiliser tout le pouvoir de veille, de régulation, d'évaluation et de publicité de l'Arcom sur son domaine de compétences ;**

- Intégrer dans la recevabilité des dossiers de candidature des éditeurs les critères propres au respect de lutte contre les VSS, à l'image des candidatures des producteurs de cinéma pour l'octroi de subvention publique ;**

- Modifier le contenu de l'enquête auprès des éditeurs afin de vérifier l'existence de plans égalité/VSS, chartes, formations sur les VSS.**

- 2) Dans un deuxième temps expertiser l'élargissement des compétences et des moyens d'investigation et de sanction de l'Arcom dans le domaine des médias, en lien avec le ministère de la Culture, le Garde des Sceaux et le ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques et en concertation avec les représentants des**

¹⁸⁵ Charte d'éthique mondiale des journalistes de la Fédération internationale des journalistes, adoptée en 2019 à Tunis.

¹⁸⁶ Cf Annexe 3 sur le Panorama des acteurs de la culture et des médias.

éditeurs, et en expertisant ses conséquences en termes de moyens et d'organisation, en particulier :

- **élargissement des cas d'inscription sur la liste, diffusée sur le site, d'éditeurs non respectueux de la lutte contre les VSS, au-delà des cas limitativement prévus par la loi¹⁸⁷.**

5.4 Développer et soutenir les moyens d'accompagnement

De même qu'en matière de repérage, développé dans la partie 5.2, les moyens d'accompagnement humains et financiers semblent globalement insuffisants et inadaptés. En premier lieu, le suivi des procédures est insuffisamment connu de la victime et de son entourage. Par ailleurs, l'accompagnement repose essentiellement sur les fondations, associations ou initiatives privées. Enfin, trop souvent, la situation financière de la victime est précarisée et son emploi et sa carrière ne sont pas sécurisés.

L'absence d'information sur le suivi de la procédure, leur longueur, sur les risques et chances d'aboutir et la nécessité d'un accompagnement professionnel, personnel, médical, financier, juridique, d'urgence comme de long terme sont des obstacles au parcours vertueux de la lutte contre les VSS.

5.4.1 La publicité des sanctions, déterminante pour la dissuasion

La diffusion des sanctions vis-à-vis des auteurs ou témoins a un impact non seulement sur l'opinion publique, mais sur l'environnement de travail, à titre d'exemplarité. La sanction doit être prise rapidement et « dès la première infraction » et celle-ci doit être connue. Selon le principe de la peur du gendarme, seule la sanction est opérante, pour leur poids symbolique et/ou l'effet immédiat sur l'activité du mis en cause, ainsi que le name and shame¹⁸⁸ ».

Le suivi des procédures et le retour d'information aux victimes doivent être systématisés

Interrogée par la Commission parlementaire sur les dysfonctionnements dans le sport, l'IGESR a confirmé que la « connaissance des sanctions est un vrai sujet [...] Diffuser à ceux qui ont fait des signalements ou qui ont porté plainte la sanction infligée à celui qui a été mis en cause est une vraie question. [...] Aujourd'hui, l'Inspection générale ne communique pas sur les suites données aux témoignages, ni publiquement, ni auprès des victimes. ».

Dans le domaine sportif, même si les signalants (victime ou non) à la Cellule Signal-Sports reçoivent un accusé de réception dans les 24 h et sont orientés vers une association d'aide aux victimes,

¹⁸⁷ « Art. L. 331-25.-I... L'Arcom peut rendre publique l'inscription sur une liste du nom et des agissements de ceux des services de communication au public en ligne ayant fait l'objet d'une délibération dans le cadre de laquelle il a été constaté que ces services portaient atteinte, de manière grave et répétée, aux droits d'auteur ou aux droits voisins. L'Arcom a sanctionné la chaîne C8 et M6 « Un incroyable talent »

¹⁸⁸ Auditions DRH Magasins U, Observatoire des VSS en politique, Haut Conseil à l'égalité, Défenseur des droits.

« l'administration n'est pas en mesure de communiquer les mesures administratives individuelles défavorables à des tierces personnes, par exemple informer une victime que son agresseur a fait l'objet d'un arrêté d'interdiction d'exercer. »¹⁸⁹

En France, malgré l'amélioration signalée par le ministère de l'intérieur qui serait due à un accès facilité au dépôt de plainte, 5 % des personnes victimes de violences sexuelles physiques ont porté plainte et 2 % des personnes victimes de violences sexuelles non physiques (cf *supra*).

A ce jour, les parquets sont invités à informer les victimes des motifs de classement ainsi qu'à les orienter vers les associations d'aide aux victimes : selon la Dépêche du Garde des sceaux relative au traitement des infractions sexuelles susceptibles d'être prescrites adressée aux Procureurs le 26 février 2021¹⁹⁰ : « A l'issue de l'enquête, vous veillerez notamment à ce que votre décision, comme de nombreux parquets le font déjà en la matière, soit portée à la connaissance des victimes, lors d'un rendez-vous avec un magistrat de vos parquets ou par le biais d'une association d'aide aux victimes afin que la décision puisse leur être expliquée de manière individualisée [...] Si la procédure a fait l'objet d'une médiatisation, les procureurs de la République doivent rendre les motifs de ce classement publics afin de mettre un terme à la propagation d'informations calomnieuses... ».

Plus largement, la CNCDH, dans son avis de janvier 2024, recommande que « lorsque les plaintes aboutissent à un classement sans suite, les parquets - comme certains le pratiquent déjà, au-delà même des dispositions de l'article 40-2 alinéa 2 du code de procédure pénale, invitent les victimes afin de leur expliquer les raisons qui motivent cette décision ». Enfin, il conviendrait de rappeler de manière positive les alternatives existantes : suite judiciaire en réparation, suite administrative ou disciplinaire¹⁹¹.

- **Recommandation : S'agissant des faits de violences sexuelles ou sexistes, systématiser l'organisation d'un rendez-vous avec un magistrat du parquet pour expliquer les motifs du classement sans suite.**

Interrogée sur les pistes d'amélioration de l'accompagnement des victimes à l'issue des sanctions, la Mission permanente VSS de l'IGESR fait l'analyse de l'absence de l'information de la victime sur l'issue de la procédure administrative. Elle propose de modifier le code des relations de l'administration avec le public par l'ajout d'un nouvel article obligeant l'administration à informer les victimes (élèves victimes de harcèlement scolaire ou représentant légal) des suites réservées au signalement dont elle a été saisie¹⁹².

¹⁸⁹ Note Direction des sports pour la Mission en Tome 2.

¹⁹⁰ Audition de la Haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de la Justice et Dépêche Ministère de la Justice, direction des affaires criminelles et des grâces, [Dépêche relative au traitement des infractions sexuelles susceptibles d'être prescrites](#), 26 février 2021.

¹⁹¹ Recommandation formulée par les auteurs du rapport interinspection IGJ, IGAS et IGA *L'évaluation des procédures de signalement, enquête, classement et poursuites en matière de violences sexuelles faits aux enfants*, ou la CIIVISE.

¹⁹² Selon la rédaction suivante : « Article L. 311-7-1 : Les agents mentionnés à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique et les élèves victimes de harcèlement scolaire au sens de l'article 222-33-2-3 du code pénal ou leur représentant légal sont informés des suites réservées par l'administration au signalement dont elle a été saisie. Les dispositions de l'article L. 311-2 ne sont pas applicables à l'information communiquée par l'administration. Les intéressés sont informés, le cas échéant, du caractère non définitif des mesures prises. L'information donnée est personnelle et confidentielle. Par dérogation aux 2° et 3° de l'article L. 311-6, l'information peut comporter des données à caractère nominatif sur la ou les personnes mises en cause. » Cf Audition de la mission VSS de l'IGESR et Note pour la Mission en Tome 2.

- **Recommandation : Modifier le code des relations de l'administration avec le public afin d'informer la victime sur l'issue de la procédure administrative.**

De même, dans la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publique la décision portant sanction et ses motifs. Cette publication permet de montrer que l'administration agit quand des manquements lui sont remontés. Comme le remarque la DGOS, cette publication des sanctions n'est pas prévue pour la fonction publique hospitalière¹⁹³.

- **Recommandation *prioritaire* (Santé) : Élargir la publication des sanctions à la fonction publique hospitalière**

5.4.2 De faibles moyens d'accompagnement des victimes de VSS qui reposent essentiellement sur les associations

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a ajouté l'avocat au titre des personnes qui peuvent accompagner la victime, à sa demande, à tous les stades de la procédure. Cet accompagnement, assimilé à une assistance, constitue une avancée de nature à renforcer les droits des victimes dès le stade du dépôt de plainte, la présence d'un avocat étant de nature à soutenir la parole des victimes, notamment des victimes de de viols et d'agressions sexuelles souvent en difficulté pour s'exprimer sur les faits qu'ils ont subis.

Néanmoins, la prise en charge des frais d'avocat par l'aide juridictionnelle n'est pas prévue au stade du dépôt de plainte.

Ceci crée une inégalité majeure entre les justiciables selon qu'ils aient ou non les moyens de solliciter l'assistance d'un avocat lors du dépôt de plainte, acte déterminant dans toute procédure pénale qui suit la révélation de faits de VSS.

Ainsi, la Mission est favorable à l'octroi de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte.

Il faudrait également revaloriser l'indemnité d'aide juridictionnelle pour les avocat.es assistant les victimes pour l'aligner sur l'indemnité de la défense des prévenus.

- **Recommandation *prioritaire* : Permettre l'octroi de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte.**

A travers les auditions réalisées par la Mission, il est apparu à de nombreuses reprises que les experts judiciaires, et notamment les experts psychologues ou psychiatres appelés à intervenir dans les

¹⁹³ Audition DGOS et Note pour la Mission en Tome 2.

procédures pénales visant des faits de violences sexistes ou sexuelles, sont insuffisamment formés à la spécificité de ces violences¹⁹⁴. Pourtant, les rapports d'expertise peuvent dans ces dossiers spécifiques avoir un rôle déterminant. Ainsi, pour des faits de harcèlement à caractère sexuel ou sexiste, l'expertise psychologique permet de caractériser, ou non, l'un des éléments constitutifs de l'infraction. Aussi, le nombre insuffisant d'experts entraîne un allongement des délais de procédure conséquent pour obtenir l'expertise. Enfin, ces expertises seront aussi déterminantes pour l'allocation de dommages et intérêts et donc la réparation des victimes de VSS. Dès lors, il paraît essentiel d'augmenter le nombre et d'améliorer la formation des experts psychologues ou psychiatres appelés à intervenir dans les affaires de VSS.

Depuis 2017, l'accent a été mis sur la formation des magistrats et membres des forces de l'ordre. Il faut également s'intéresser à la question de la formation des experts psychologues et psychiatres.

- **Recommandation *prioritaire* : Améliorer la formation des experts judiciaires psychologues ou psychiatres et augmenter le nombre d'experts spécialisés dans l'évaluation des conséquences physiques et psychologiques des violences sexistes et sexuelles.**

Les associations d'aide aux victimes sont nombreuses, elles maillent le territoire et les domaines d'activité. Plusieurs associations sont présentes dans les domaines particuliers de la santé (en particulier les étudiants en santé), la culture ou le sport, ainsi que des associations à caractère généraliste, comme la Fondation des femmes, auditionnée par la Mission, qui consacre 10 M€ de soutien aux projets associatifs, en majorité sur les VSS¹⁹⁵.

Souvent constituées en organisme de formation et fort soutien à la prévention, il arrive qu'elles se constituent partie civile en accompagnement des victimes¹⁹⁶. Le Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes soutient financièrement les associations, au moyen de subventions ou d'appels à projets¹⁹⁷. Dans la fonction publique, le Fonds d'égalité professionnelle finance chaque année pour près de 900 000 € des actions « concrètes et innovantes contribuant à une diffusion de la culture de l'égalité, l'égal accès aux responsabilités professionnelles et la prévention des VSS ¹⁹⁸».

Sur le terrain, les Maisons des Femmes sont des structures sanitaires, intégrées à un établissement de santé et bénéficiaires d'un financement national, coordonnées avec les structures médico-sociales, associations, structures d'hébergement, psychologues de ville, etc., pour proposer un

¹⁹⁴ La formation spécifique des psychologues et psychiatres est développée en partie 5.1 (progrès en neurosciences, méthodes, réseaux de formation...).

¹⁹⁵ Cf Annexe 4 sur le Panorama des acteurs.

¹⁹⁶ La cartographie détaillée des associations d'aide aux victimes figure sur deux sites principaux : [arrêtonslesviolences](#) et [France Victimes](#). Ces bases de données, accessibles à tous, relèvent toutefois de l'inscription volontaire des associations et ne sont pas systématiquement mises à jour.

¹⁹⁷ Les subventions allouées par le SDFE au 3919 porté par la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) et au Collectif féministe de lutte contre le viol (CFCV) atteignent respectivement 5,1 M€ et 630 000 € et sont en augmentation. Les associations En avant toutes et l'AVFT ont reçu environ 300 000 € en 2023. Cf Note SDFE pour la Mission en PJ. Par ailleurs, le SDFE a lancé fin 2022 un appel à projets sur la lutte contre les VSS, soit 800 000 € auprès de 18 porteurs de projet (associations et Anact). Cf Note du SDFE pour la Mission.

¹⁹⁸ Ce fonds, prévu par l'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de 2018, concerne depuis 2021 les 3 fonctions publiques. En 2023, 82 dossiers ont été retenus pour un montant de 875 000 €. Dans la fonction publique hospitalière, en 2022, 30 dossiers ont été déposés et 16 primés. Cf Note du SDFE pour la Mission.

accompagnement global aux femmes victimes. L'objectif est de disposer d'ici 2025 d'un dispositif par département, assurant ainsi un accès en proximité aux femmes¹⁹⁹.

De même, un réseau d'associations d'aide aux victimes est présent sur tout le territoire, fédéré au sein de l'Association France Victimes²⁰⁰, sur financement essentiellement public (Etat, en particulier la Délégation interministérielle de l'aide aux victimes²⁰¹, collectivités locales, universités) mais aussi de la part d'entreprises.

Le constat de la Délégation interministérielle de l'aide aux victimes est réservé : « **seulement 12 % des victimes s'adressent aux associations. Généralement, la personne victime ne sait pas vers qui se retourner.** Tout le monde connaît France Travail, mais pas le lieu d'accueil et d'accompagnement en matière de VSS ». De même, l'accompagnement reste limité dans la durée et dans l'objet. Les besoins en logement ou en santé sont peu pris en compte, ainsi que la coordination avec les partenaires locaux et en particulier avec France Travail²⁰².

Face à ce constat, la Mission relève avec intérêt le projet de guichet unique envisagé par le Garde des Sceaux.

Le projet de guichet unique

Lors de la présentation du plan d'action issu des États généraux de la justice, le Ministre de la Justice a demandé à la Déléguée interministérielle à l'aide aux victimes, de réfléchir à « *l'instauration d'un guichet unique ouvert aux victimes et à leurs familles pour les aider et les accompagner dans toutes les démarches et procédures* ».

A l'issue d'une large concertation et de visites de terrain, **52 recommandations** en vue de créer **un véritable service public de l'aide aux victimes**, sans néanmoins faire table rase du passé, ni ajouter une nouvelle strate administrative, mais en s'appuyant sur les dispositifs existants pour permettre leur montée en puissance. Il s'agit de mieux informer et accompagner les victimes avec un service bien identifié. Des arbitrages sont en cours.

D'après : Note de la Délégation interministérielle à l'aide aux victimes pour la Mission, mai 2024.

Par ailleurs, la Mission a relevé l'exemple de la Belgique, qui a développé des **Centres de prise en charge des violences** sexuelles, comprenant du personnel soignant, police et justice, formé, permettant aux victimes d'obtenir une assistance médico-légale et psychologique gratuite et de porter plainte en un même lieu, 24h/24 et 7j/7²⁰³.

En conclusion, l'ensemble des moyens est important, sans pouvoir toutefois couvrir l'ensemble des territoires et des besoins, y compris les besoins de formation et de professionnalisation, de coordination entre structures, de suivi auprès des victimes voire de coordonnateurs de parcours.

¹⁹⁹ Cf Note du SDFE pour la Mission.

²⁰⁰ La création remonte à 1986, sous l'impulsion du Garde des Sceaux Robert BADINTER.

²⁰¹ La Délégation interministérielle de l'aide aux victimes (DIAV) a été auditionnée par la Mission. Cf Note pour la Mission en Tome 2.

²⁰² Pour la DIAV, l'amélioration du retour à l'emploi des victimes constitue l'axe 1 du Plan interministériel de l'aide aux victimes « Renforcer le service public de l'aide aux victimes ».

²⁰³ 10 centres ont été créés depuis 2017. Cf synthèse Mission en Annexe 4 et Note de l'ambassade de Belgique en Tome 2.

5.4.3 Réduire la précarité financière et psychologique, sécuriser l'emploi et la carrière des victimes de VSS

Selon l'estimation de la Fondation des femmes, le coût d'une procédure judiciaire pour viol serait de 10 657 €²⁰⁴. A ce coût brut, la Mission ajoute le coût de l'absence au travail, des besoins de mutations, de reconversion, de déménagement et les coûts liés à la reconstruction psychologique de la victime mais aussi de son proche entourage.

Concernant la fonction publique, l'employeur peut mettre en œuvre la protection fonctionnelle en vue de couvrir en particulier les frais juridiques²⁰⁵.

Les organisations syndicales, dans leur manifeste diffusé à l'occasion du 8 mars 2024, complètent ces mesures dans le cadre du secteur privé pour sécuriser l'emploi des victimes de VSS : « la suppression du ou des jours de carence en cas d'arrêt maladie, le droit à des aménagements d'horaires, de poste, des congés payés, la possibilité d'une mobilité fonctionnelle ou géographique choisie, ainsi que l'accès à une prise en charge médico-sociale et psychologique des victimes sans frais. Pour garantir le droit au travail et le maintien en poste des femmes victimes de violences conjugales, il convient d'interdire leur licenciement comme c'est le cas pour les victimes de violences au travail²⁰⁶. »

Cet axe, que la Mission encourage, relève de la négociation de branche ou des accords d'entreprise. Les négociations obligatoires sur la parité et sur la santé au travail sont des opportunités pour inclure ces leviers.

La Mission s'est concentrée sur les leviers de soutien financier de la part de l'assurance, des mutuelles et de la protection sociale complémentaire.

Concernant l'assurance civile ou la mutuelle, la Mission remarque que le champ de la protection individuelle pourrait être élargi, à l'initiative des sociétés d'assurance ou des mutuelles, en prévoyant des options de couverture sur un double volet :

- La couverture de frais juridiques pourrait inclure des mesures plus favorables en matière d'engagement de procédures liées aux VSS, alors qu'elle est généralement plafonnée et strictement listée. Dans le domaine sportif, les fédérations doivent informer les licenciés de l'existence de garanties d'assurance relatives à l'accompagnement juridique et psychologique ainsi qu'à la prise en charge des frais de procédure engagés par les victimes de violences sexuelles, physiques et psychologiques²⁰⁷. La Mission va plus loin en préconisant l'obligation pour l'ensemble des fédérations de souscrire une assurance couvrant les frais attenants à ce type de procès. Elle encourage à inclure ce type d'option dans les contrats d'assurance ou de mutuelle ;
- La couverture de frais de santé est également plafonnée et strictement liée aux prises en charge de l'assurance maladie. Elle pourrait non seulement couvrir des frais en matière de soutien psychologique au-delà des huit séances *Mon soutien psy* remboursées par l'Assurance-

²⁰⁴ Lucile PEYTAVIN et Lucile QUILLET, "[Cinq ans après #MeToo : le coût de la justice pour les victimes de violences sexuelles](#)", Fondation des femmes, novembre 2022.

²⁰⁵ Extrait du Guide de la fonction publique sur les VSS précité : « La protection fonctionnelle doit être appropriée au regard des circonstances de lieu et de temps et peut prendre des formes diverses à la main de l'employeur : assistance juridique avec possibilité d'une prise en charge de certains frais d'avocats dans le cadre de poursuites judiciaires, soutien de l'administration, prise en charge médicale, information du procureur dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, accompagnement psychologique et administratif, etc »

²⁰⁶ Recommandation des organisations syndicales dans leur manifeste du 8 mars 2024.

²⁰⁷ Article 35 de la loi du 2 mars 2022.

Maladie²⁰⁸, mais aussi prendre en charge des frais de santé, médico-sociaux, psychothérapie, art-thérapie... liés à la reconstruction psychique de la victime de VSS, voire de son proche entourage. A tout le moins, la Mission souhaite une amélioration de la durée de prise en charge psychologique en réformant le dispositif *Mon soutien psy*.

- **Recommandation (Sport) : Généraliser pour l'ensemble des fédérations la souscription d'une assurance afin de protéger toute personne licenciée dans la prise en charge de l'ensemble des frais afférents à la tenue d'une procédure liée à des délits ou crimes sexuels.**
- **Recommandation (Santé) : Réformer le dispositif *Mon soutien psy* afin de permettre une prise en charge par la sécurité sociale d'un suivi psychologique pour les femmes victimes de violences sur plusieurs mois et en conventionnant avec des psychologues formés en psycho-traumatisme.**

En complément, cette préconisation s'adresse aux institutions de prévoyance, mutuelles et assureurs.

Ces structures pourraient adhérer à une démarche volontaire de charte ou de label *Agir contre les VSS*, dans le cadre de leur responsabilité sociale, comme pour les entreprises (cf chapitre 5.1/ outils de prévention : recommandation sur les labels d'entreprise.)

Sous l'angle collectif et à l'initiative de l'entreprise et de ses partenaires, le champ de la protection sociale complémentaire pourrait également inclure de telles avancées, par le biais d'appels d'offre relatifs à la protection complémentaire, soit dans le cadre du socle de protection (essentiellement centré sur la prise en charge des arrêts de travail), soit dans le cadre d'actions de prévention ou de fonds sociaux spécifiques.

- **Recommandation *prioritaire* : Augmenter les conditions de prise en charge par les assurances ou les mutuelles des frais liés à une action judiciaire et aux soins des victimes de violences sexistes ou sexuelles.**

Dans le domaine de la culture, le groupe Audiens est l'institution de protection sociale complémentaire pour l'ensemble du secteur. Il ne prévoit pas dans son offre de protection particulière pour les victimes de VSS.

- **Recommandation (Culture) : Expertiser avec le ministère de la culture et les partenaires la création au sein du groupe Audiens d'une offre spécifique de protection sociale complémentaire des victimes de VSS.**

²⁰⁸ Le dispositif [Mon soutien psy](#) permet à toute personne angoissée, déprimée ou en souffrance psychique, de bénéficier sur prescription médicale de huit séances d'accompagnement psychologique auprès d'un psychologue conventionné avec l'Assurance Maladie et prises en charge par l'Assurance Maladie.

Dans la fonction publique, les négociations récentes sur la protection sociale complémentaire, désormais obligatoire, ouvrent le champ aujourd'hui aux appels d'offres auprès d'organismes de protection. La volonté de réduire le fléau des VSS est aujourd'hui largement prioritaire et partagée. Elle doit rejoindre naturellement les objectifs de la protection sociale complémentaire : « en ce qu'elle participe des conditions de travail des agents ainsi que du maintien de leur niveau de vie et de leur santé, elle constitue également un élément d'attractivité de l'engagement pour le service public. ²⁰⁹»

²⁰⁹ Cf Accord collectif national portant réforme de la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux 11 juillet 2023.

Conclusion

Au cours des auditions, la Mission a constaté la prépondérance des préoccupations et des moyens centrés sur la lutte contre les violences conjugales. La réalité et l'ampleur des violences conjugales résident en un mot « féminicide » et un chiffre : 94 féminicides en France en 2023. Il s'agit d'enjeux de vie et de mort qui ont largement justifié le Grenelle des violences conjugales lancé en septembre 2019 et les moyens déployés qui doivent encore être augmentés pour aboutir à une véritable réduction du nombre de féminicides.

Il faut désormais s'attaquer à toutes les VSS qui, facilitées par des rapports d'autorité ou de pouvoir encore trop déséquilibrés entre les femmes et les hommes, apparaissent dans tous les milieux (cinéma, hôpital, politique, sport, travail...).

Chaque étape de la réflexion de la Mission a été marquée par la spécificité des VSS sous relation d'autorité et de pouvoir, en particulier la responsabilité de l'employeur mais aussi des partenaires sociaux, les conséquences sur la victime, sur son environnement familial et l'impact sur la carrière, la santé psychique, la nécessaire articulation des procédures et des sanctions...

Sept ans après les débuts du mouvement #MeToo, l'ensemble des acteurs, politiques, administratifs, citoyens et associations, sont sensibilisés et concernés par cette vague de fond et la prise de conscience est généralisée. Les acteurs le font savoir par différents moyens : mouvements Metoo dans différents secteurs, communiqués, manifestes, chartes, condamnations, prises de positions publiques et name and shame, commissions d'enquête parlementaires, plans sectoriels dans l'Armée, à l'hôpital...

C'est pourquoi la Mission appelle au lancement d'un Grenelle des VSS, à une campagne de communication pour le grand public ambitieuse et à la prise en compte vigoureuse des recommandations qu'elle a formulées et qui doivent faire l'objet d'une Commission de suivi, avec les représentants de l'Etat, des partenaires sociaux, du Parlement, de la Justice, du Défenseur des droits et de la société civile.

- **Recommandation *prioritaire* : Lancer un Grenelle des violences sexistes et sexuelles, une campagne de communication grand public et créer une commission de suivi des recommandations.**

Recommandations de la mission

La mission retient 15 recommandations prioritaires dans le monde du travail, listées dans la synthèse, et 10 recommandations prioritaires dans les domaines particuliers de la santé, de la culture, du sport et des institutions politiques.

Elle formule en tout 41 recommandations, présentées au titre du monde du travail en général (privé, public) et au titre des domaines analysés par la Mission.

Elles sont présentées par domaine, fonction, par ministère²¹⁰ ou acteur porteur et associé et par priorité (notée *), dans l'ordre d'apparition dans le corps du rapport.

Les recommandations générales, pour le monde du travail

Recommandations générales pour le monde du travail	Fonction	Porteur/ associés	Priorité
Reconduire l'enquête Genese sur les VSS au travail d'ici 2025.	Prévenir	Ministère Intérieur (SSMSI)/ MIPROF	
Pérenniser et spécialiser les enquêtes de victimation en lien avec les VSS sous rapport d'autorité ou de pouvoir.	Prévenir	Min Intérieur (SSMSI)/ MIPROF, Ordres médicaux et paramédicaux, Observatoire des VSS en politique	*
Renforcer les moyens de la MIPROF pour développer l'Observatoire national des violences faites aux femmes, mieux faire connaître les publications, harmoniser les nomenclatures, impulser les enquêtes et organiser un réseau d'observatoires régionaux et/ou départementaux. Rappeler l'obligation de produire des enquêtes et des résultats genrés.	Prévenir	MIPROF	
Evaluer la loi Rixain du 24 décembre 2021 relative aux grandes entreprises et la loi du 19 juillet 2023 relative à la fonction publique pour atteindre l'objectif d'égalité fixé dans les instances dirigeantes et exécutives et dans les instances disciplinaires.	Prévenir	M Travail, M Transformation et Fonction publique	*

²¹⁰ Ministères dans la configuration du gouvernement en fonction au 1^{er} semestre 2024.

Faire de la prévention des violences sexistes et sexuelles un sujet obligatoire de négociation à tous les niveaux sous peine de sanction pour les employeurs.	Prévenir	M Travail, M Transformation et Fonction publique	
Créer un label <i>Agir contre les violences sexistes et sexuelles</i> pour distinguer les structures qui mettent en œuvre des outils de formation et de prévention adaptés.	Prévenir	Entreprises secteur privé et administrations, M Travail	*
Généraliser, dans les entretiens annuels d'évaluation entre encadrant et salarié, des questions spécifiques sur les VSS : connaissance des outils de prévention et de repérage, participation aux actions de sensibilisation et de formation...	Prévenir	Entreprises secteur privé et administrations M Transfor pub,	
Expliquer les différentes formes de violences sexistes et sexuelles, éduquer sur ce qu'est un rapport de pouvoir et les risques de l'emprise, notamment lors de formations diplômantes, à l'entrée dans l'emploi ou dans le cadre du service national universel.	Prévenir	M recherche et ens. sup, M Travail, M Solidarités	*
Confier à un organisme indépendant la certification et le contrôle des organismes de formation sur les violences sexistes et sexuelles et de ceux réalisant les enquêtes internes.	Prévenir	MIPROF/ DIAV	*
Rendre la formation aux violences sexistes et sexuelles obligatoire pour toute personne en position d'autorité ou de responsabilité et tous les professionnels intervenant dans la prise en charge des cas de violences sexistes et sexuelles.	Prévenir	M Travail, Santé, Intérieur, Justice / toutes structures	*
Diffuser une instruction aux services de prévention de santé au travail sur le repérage des VSS et inclure dans les prochains rapports et bilans les données détaillées sur les VSS.	Prévenir	M Travail / M Santé	
Etendre la conditionnalité des aides publiques (Etat, collectivités locales) dans tous les secteurs, y compris les partis politiques, à la mise en œuvre effective de mesures de prévention des violences sexistes et sexuelles (formation, communication...).	Prévenir	Tous ministères, collectivités locales	*
Généraliser les structures d'écoute, de signalement dont la compétence et l'indépendance sont requises pour briser l'entre soi et susciter la confiance.	Repérer	toutes structures	*
Permettre aux victimes de violences sexistes et sexuelles hors cadre conjugal de solliciter une ordonnance de protection.	Sanctionner	M Justice	*
Inciter et mieux accompagner les organisations dans la réalisation d'enquêtes internes avec sanctions administratives ou disciplinaires, équitables, rapides et dissuasives, sans attendre l'issue des procédures judiciaires, avec publication annuelle d'un rapport quant aux mesures prises.	Sanctionner	toutes structures	*

Expérimenter dans les juridictions la création de pôles spécialisés sur les violences sexistes et sexuelles dans le cadre de relations de travail, qui confèrent au juge des compétences tant pénales que prud'homales.	Sanctionner	M Justice / M Travail	*
S'agissant des faits de violences sexuelles ou sexistes, systématiser l'organisation d'un rendez-vous avec un magistrat du parquet pour expliquer les motifs du classement sans suite.	Accompagner	M Justice /	
Modifier le code des relations de l'administration avec le public afin d'informer la victime sur l'issue de la procédure administrative.	Accompagner	Min Transformation et fonction publiques	
Permettre l'octroi de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte.	Accompagner	M Justice	*
Améliorer la formation des experts judiciaires psychologues ou psychiatres et augmenter le nombre d'experts spécialisés dans l'évaluation des conséquences physiques et psychologiques des violences sexistes et sexuelles.	Accompagner	M Justice	*
Augmenter les conditions de prise en charge par les assurances ou les mutuelles des frais liés à une action judiciaire et aux soins des victimes de violences sexistes ou sexuelles.	Accompagner	Assureurs, Mutuelles/Min des finances	*
Lancer un Grenelle des violences sexistes et sexuelles, une campagne de communication grand public et créer une commission de suivi des recommandations.	Accompagner	M Egalité, ensemble du gouvernement	*

Les recommandations particulières au domaine de la santé

Recommandations dans le domaine de la santé	Fonction	Porteur/ associés	Priorité
Ajouter aux critères impératifs de certification HAS des établissements de santé le suivi de formation sur les VSS et la mise en place de cellule et de circuit de signalement.	Prévenir	HAS, M Santé, M Justice	*
Etudier la faisabilité d'une recommandation de bonnes pratiques de la Haute Autorité de Santé sur le repérage des VSS pour toute consultation médicale et pour tout professionnel de santé, généraliste mais aussi médecin du travail, à l'instar de ce qui a été fait pour le repérage des violences au sein du couple.	Repérer	HAS, M Santé	
Compléter l'article R-79 du code de procédure pénale afin de permettre aux Ordres médicaux la consultation du bulletin B2 du casier judiciaire dès lors que l'Ordre est alerté sur des faits susceptibles de constituer un manquement aux règles déontologiques et du fichier FIJAISV au moment de l'inscription et lors des dépôts de plainte.	Repérer	M Santé, M Justice, Ordres	*
Réviser la circulaire du 24 septembre 2013 sur les liens Ordres-parquets afin d'intégrer les ordres paramédicaux dans le but de mieux articuler les procédures disciplinaires et pénales, être plus réactif et combattre l'impunité.	Repérer	M Santé, M Justice, Ordres	
Élargir la publication des sanctions à la fonction publique hospitalière.	Sanctionner	M Santé	*
Réformer le dispositif <i>Mon soutien psy</i> afin de permettre une prise en charge par la sécurité sociale d'un suivi psychologique pour les femmes victimes de violences sur plusieurs mois et en conventionnant avec des psychologues formés en psycho-traumatisme.	Accompagner	M Santé	

Les recommandations particulières au domaine de la culture et des médias

Recommandations dans le domaine de la culture	Fonction	Porteur/ associés	Priorité
Reconnaître le métier de coordinateur d'intimité, qui passe par la négociation entre les partenaires sociaux et les employeurs du cinéma, et un développement de ce métier là où les situations le justifient.	Prévenir	M Culture/ partenaires de la Culture	*
Actualiser et étendre la signature de conventions Egalité liant l'État et les collectivités territoriales, incluant la mise en place de formations systématiques des agents exerçant dans le domaine culturel, à la lutte contre les violences et le harcèlement à caractère sexiste ou sexuel.	Prévenir	M Culture/ M cohésion territoriale	
Arcom : 1) Utiliser tout le pouvoir de veille, de régulation, d'évaluation et de publicité de l'Arcom sur son domaine de compétences ; 2) Dans un deuxième temps expertiser l'élargissement des compétences, des moyens d'investigation et de sanction de l'Arcom dans le domaine des médias, en lien avec le ministère de la Culture, le Garde des Sceaux et le ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques et en concertation avec les représentants des éditeurs, et en expertisant ses conséquences en termes de moyens et d'organisation.	Sanctionner	Arcom, M Culture, partenaires ; M Justice, M Sports	
Expertiser avec le ministère de la culture et les partenaires la création au sein du groupe Audiens d'une offre spécifique de protection sociale complémentaire des victimes de VSS.	Accompagner	M Culture/ Audiens et partenaires employeurs et salariés	

Les recommandations particulières au domaine du sport

Recommandations dans le domaine du sport	Fonction	Porteur/ associés	Priorité
Mettre en place une équipe d'entraîneurs (si possible mixte) pour un groupe de sportifs notamment chez les jeunes afin d'éviter une relation duale entraîneur/entraîné. Favoriser l'accèsion aux femmes à des postes d'entraîneurs.	Prévenir	M Sport, Fédérations	*
Mettre en place une stratégie de repérage, de recueil et de libération de la parole en formant dans chaque structure sportive un référent VSS. Pour les sportifs de haut niveau, veiller à la mise en œuvre de la surveillance médicale réglementaire, en particulier du bilan psychologique qui doit permettre de repérer des situations problématiques.	Repérer	M Sport, Fédérations	*
Conditionner la délivrance de la carte professionnelle sportive au suivi effectif de sensibilisation et de formation aux VSS. Étendre le contrôle d'honorabilité à tout bénévole, permanent ou ponctuel, y compris aux parents accompagnants et aux éducateurs bénévoles ou professionnels rattachés à d'autres ministères.	Sanctionner	M Sport, Fédérations	
Harmoniser les grilles de sanctions entre les fédérations sportives.	Sanctionner	M Sport, Fédérations	*
Généraliser pour l'ensemble des fédérations la souscription d'une assurance pour toute personne licenciée afin que l'ensemble des frais afférents à la tenue d'un procès soit pris en charge de façon pérenne.	Accompagner	M Sport, Fédérations	

Les recommandations particulières aux institutions politiques, collectivités locales, élus

Recommandations particulières aux institutions politiques, collectivités locales, élus	Fonction	Porteur/ associés	Priorité
Clarifier les missions du Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus afin qu'il intègre effectivement le recueil des VSS entre élus. Communiquer sur les services rendus. Si nécessaire, utiliser le vecteur réglementaire en application de la loi n°2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux pour fixer ses missions.	Prévenir	M Intérieur/ M cohésion territoriale	
Actualiser et étendre la signature de conventions Egalité liant l'État et les collectivités territoriales, incluant la mise en place de formations systématiques des agents exerçant dans le domaine culturel, à la lutte contre les violences et le harcèlement à caractère sexiste ou sexuel.	Prévenir	M Culture/ M cohésion territoriale	
Réserver une fraction du financement des partis politiques dans les assemblées au respect de la lutte contre les VSS, selon un montant et des modalités à déterminer.	Prévenir	Assemblée nationale, Sénat, CESE	*
Obliger le juge à motiver la décision de non-application de la peine d'inéligibilité en cas de condamnation pour VSS et violences aggravées.	Sanctionner	M Intérieur/ M cohésion territoriales/ M Justice	*
Rendre obligatoire la motivation d'un retrait de délégation de membre d'assemblée locale ainsi qu'un contrôle de la préfecture en cas de retrait de délégation, comme pour les démissions.	Sanctionner	M Intérieur/ M cohésion territoriales	*
Établir des chartes au sein des instances politiques et des associations représentantes des élus locaux, opposables à tout adhérent ou élu, dans lesquelles sont affirmés les principes de lutte contre les VSS et notamment les leviers de formation et de sanction pour y parvenir. Établir dans les règlements intérieurs des assemblées des sanctions disciplinaires, sans préjudice de la procédure pénale.	Sanctionner	Partis politiques/ Assemblée nationale, Sénat, CESE	

Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées

Soit 66 auditions et 133 personnes auditionnées



avec indication des contributions et notes pour la Mission, figurant en Tome 2



Présidence de la République

- Constance BENSUSSAN, conseillère spéciale politiques d'inclusion et de lutte contre la pauvreté, de la politique de l'enfance et de la protection de l'enfance
- Charlotte GALLAND, conseillère égalité solidarité

Ministres ou secrétaires d'Etat en charge de l'Egalité

- Aurore BERGE, ministre déléguée auprès du Premier ministre, en charge de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les Discriminations (1^{er} sem 2024)
- Isabelle ROME, ministre déléguée auprès de la Première ministre, chargée de l'Egalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Egalité des chance (2022-2023)
- Marlène SCHIAPPA, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les Discriminations (2017-2020)

Cabinets ministériels (gouvernement Gabriel ATTAL)

- Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer
 - Charlotte HEMMERDINGER, Conseillère Justice
 - Chrystel HERNIO, conseillère en charge des élus
- Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités
 - Yann BUBIEN, directeur adjoint
 - Sophie BARON, directrice adjointe
 - Mireille JARRY, conseillère relations du travail et dialogue social
- Ministère de la Culture
 - Laurent CAILLOT, conseiller social
- Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques
 - Paul PENY, directeur de cabinet
 - Charlotte CARDIN-TAILLIA, conseillère fonction publique hospitalière, neutralité, égalité et diversité dans le service public
- Ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques
 - Simon BERNARD, directeur adjoint
- Ministère délégué auprès du Premier ministre, en charge de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les Discriminations

- Agathe LE NAHENEK, directrice
- Yaelle REYNAUD, conseillère en charge de la lutte contre les violences faites aux femmes et la traite des êtres humains
- Thibaut FRUIT, chargé de mission
- Ministère délégué en charge de la Santé et de la Prévention
 - Marion MARTY, directrice adjointe
 - Nadège GRATALOUP, conseillère établissements de santé, ressources humaines et relations sociales
- Ministère délégué chargé des Collectivités territoriales et de la Ruralité
 - Céline BENTZ, conseillère élus locaux

Général, domaine du travail et de la fonction publique

- Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) 
 - Florence CHAPPERT, responsable de la Mission Egalité Intégrée
- Association francophone des femmes autistes (AFFA)
 - Marie RABATEL, présidente
- Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)
 - Tiffany COISNARD, juriste, chargée de mission
- Centre national de la fonction publique territoriale 
 - Laurent TRIJOULET, directeur du cabinet
 - Mehaddi BELKACEM, directeur général adjoint
- Défenseur des droits 
 - Claire HEDON, défenseure des droits
 - Victor MANCIET, chef de cabinet
 - Pierre AURIEL, adjoint au directeur des affaires publiques
 - Clémence ARMAND, chargée de mission au sein de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits
- Délégation du gouvernement à l'Organisation Internationale du Travail et au G20
 - Anousheh KARVAR, Déléguée du Gouvernement auprès de l'OIT et des G7-G20 Travail-Emploi
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
 - Sandrine STAFFOLANI, sous-directrice du recrutement, des compétentes et des parcours professionnels
 - Catherine LE ROY, adjointe à la cheffe du département des politiques de recrutement, d'égalité et de diversité
- Direction générale de la cohésion sociale : Service du droit des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes 
 - Catherine PETIT, cheffe de service
 - Catherine MORIN, adjointe à la cheffe de service
 - Valérie PLOMB, cheffe du bureau animation et veille
 - Martine JAUBERT, cheffe du bureau Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie personnelle sociale
 - Frédérique AST, adjointe à la cheffe de bureau

- Sarah KHERDJEMIL, bureau Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie personnelle sociale
- Clément WEDER, chargé de mission bureau égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle
- Direction générale du travail 
 - Eva JALLABERT, adjointe à la sous-directrice des relations du travail
 - Théo ALBARRACIN, chef du bureau des relations individuelles du travail
 - Sophie FLEURANCE, adjointe au chef du bureau des relations individuelles du travail
 - Coraline BERTHE, chargée d'études lutte contre les discriminations
- Direction générale de la police nationale (SSMSI)
 - Olivier FILATRIAU, adjoint à la cheffe de service, enquêtes et études et statistiques sur les atteintes aux personnes et aux biens
 - Valerie CARRASCO, chargée de mission
- Direction ressources humaines, Secrétariat général des ministères sociaux
 - Annelsa MYDLARZ, cheffe du bureau égalité, diversité, handicap
- Fondation des femmes
 - Anne-Cécile MAILFERT, présidente
- Groupe EGAE
 - Caroline de HAAS, directrice associée
 - Pauline CHABBERT, directrice associée
 - Lauriane POIRIER, directrice commerciale
- Haut Conseil à l'Egalité
 - Sylvie PIERRE-BROSSOLETTE, présidente
 - Elisabeth RICHARD, membre du HCE, directrice des relations avec la société civile du groupe ENGIE, présidente du réseau Women in Networking
- Haut fonctionnaire à l'Egalité femmes-hommes des ministères sociaux
 - Laurent SETTON, haut fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes
- Inspection générale des affaires sociales
 - Anne-Carole BENSADON, inspectrice générale
- La Collective des droits
 - Marylen BALDECK, cofondatrice
- Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)
 - Roxana MARACINEANU, secrétaire générale
 - Anaïs VERMEILLE, conseillère technique VSS
 - Catherine LALLEMENT, chargée de mission
- Système-U 
 - Dr Satya GOETZ LANCEL, direction des ressources humaines, coordonnatrice nationale Gestion de crise Magasins U

Domaine de la santé

- Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG) 

- Marie Noëlle GERAIN BREUZARD, directrice générale
- Christel PIERRAT, directrice générale adjointe
- Cédric COUTRON, adjoint à la Cheffe du Département de Gestion des Directeurs, en charge du développement RH, référent égalité femmes-hommes
- Conférence des doyens des facultés de médecine
 - Benoit VEBER, président
 - Bruno RIOU, vice-président
- Conférence nationale des directeurs de CHU
 - Thierry GAMOND-RIUS, président de la commission ressources humaines et soins, CHU Besançon
 - Armelle DREXLER, coordonnatrice des commissions des directeurs des affaires médicales, directrice des affaires médicales, CHRU Strasbourg
- Conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers
 - Francis SAINT-HUBERT, président de la CNDCH, directeur des hôpitaux de Vendée
 - David MASSON-WEYL, secrétaire général de la CNDCH
- Conférence des présidents de CME-CHU
 - Pr Rémi SALOMON
 - Pr Christophe VERNY
 - Dr Véronique EQUY
- Conseil national de l'Ordre des infirmiers
 - Sylviane MAZIERE TAURAN, présidente
 - Samira AHAYAN, secrétaire générale
- Conseil national de l'Ordre des médecins 
 - Dr Karine BALAND-PELTRE, vice-présidente de l'Ordre, présidente de la commission des plaintes
 - Dr Marie-Pierre GLAVIANO-CECCALDI, Vice-Présidente
 - Julie LAUBARD, directrice adjointe
- Conseil national de l'Ordre des pharmaciens 
 - Nadine BECHIEAU, membre du Conseil national et référente VSS
 - Xavier DESMAS, président du Collège des maîtres de stage,
 - Christine ANSALDI, chargée de mission, direction de l'Exercice Professionnel et du CESPARM (DEPC)
- Direction générale de l'offre de soins 
 - Marie DAUDE, directrice générale
 - Margaux VECCHIOLI, directrice de cabinet
 - Clotilde DURAND, cheffe de service, adjointe à la directrice générale
 - Philippe CHARPENTIER, sous-directeur des ressources humaines
 - Charles BOURDEAUD-HUY, chef de bureau du dialogue social et des politiques sociales
 - Hélène TIRIAU, adjointe
- Fédération hospitalière de France
 - Rodolphe SOULIE, responsable du pôle RH
 - Hélène GENDREAU, responsable adjointe du pôle RHH
- Haute Autorité de Santé

- Claire COMPAGNON, présidente de la commission des recommandations
- Catherine GEINDRE, présidente de la commission des certifications des établissements en santé

Domaine de la culture et des médias

- Arcom 
 - Laurence PECAUT-RIVOLIER, membre du collège de l'Arcom
 - Géraldine VAN HILLE, cheffe du département Cohésion sociale
- Audiens, groupe de protection sociale paritaire 
 - Isabelle THIRION, directrice du développement social et individus
- Centre national du cinéma
 - Leslie THOMAS, secrétaire générale
 - Agnès TOULLIEUX, adjointe
- Commission de la Carte d'Identité des journalistes professionnels
 - Catherine LOZACH, présidente
 - Bénédicte WAUTELET, vice-présidente
- Conseil de déontologie journalistique et de médiation
 - Kathleen GROSSET, présidente
 - Bernard ANGAUD, délégué général
- Haute fonctionnaire à l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations 
 - Agnès SAAL, haute fonctionnaire
- Marie PORTOLANO, journaliste du sport, France-Télévision
- # metoomedia
 - Emmanuelle DANCOURT, présidente
 - Florent POMMIER, trésorier

Domaine de la Justice

- Conseil national des barreaux
 - Julie COUTURIER, présidente
 - Nawel OUMER, présidente de la commission égalité
 - Amélie MORINEAU, présidente de la commission droits de l'homme
 - Anne-Charlotte VARIN, directrice des affaires publiques
- Cour d'appel de Poitiers
 - Gwenola JOLY-COZ, première présidente de la Cour d'appel de Poitiers et présidente de la conférence des premiers présidents de cours d'appel
 - Eric CORBAUX, procureur général de la Cour d'appel de Poitiers et président de la conférence des procureurs généraux
- Délégation interministérielle à l'aide aux victimes 
 - Alexandra LOUIS, Déléguée
 - Elen VUIDARD, conseillère
 - Claire MUZELLEC- KABOUCHE, conseillère
 - Laurence BEGON, conseillère

- Haut Fonctionnaire à l’Egalité et à la Lutte contre les Discriminations
 - Laetitia DHERVILLY, haute fonctionnaire à l’égalité femmes-hommes

Domaine du sport

- Direction du sport 
 - Fabienne BOURDAIS, directrice
 - Perrine FUCHS, responsable de la cellule Signal-Sports
 - Béatrice BARBUSSE, sociologue, maîtresse de conférences à l’université Paris-Est Créteil, vice-présidente déléguée de la Fédération française de Handball

Domaine des institutions politiques, des collectivités locales et des élus

- Association des maires de France
 - Alexandre TOUZET, chargé de mission Relations avec le Parlement
- Association Elues locales 
 - Julie MOUZON, fondatrice
 - Clarisse REALE, élue dans le Finistère
 - Nathalie RAZE, élue en Ardèche
 - Elisabeth STIBBE, élue à Paris
- Partis politiques
 - Marlène SCHIAPPA, responsable de la cellule VSS Renaissance
 - Nelly GARNIER Vice-présidente Les Républicains en charge de l’égalité hommes-femmes
 - Marie LEVERN, Parti socialiste, présidente de la commission VSS
- Délégation aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les femmes et les hommes à l’Assemblée nationale
 - Véronique RIOTTON, présidente
 - Graziella MELCHIOR, députée du Finistère
 - Myriam KADDOURI ESPINASSE, collaboratrice parlementaire
- Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les femmes et les hommes
 - Dominique VERIEN, présidente
- Observatoire des violences sexistes et sexuelle en politique
 - Mathilde VIOT, cofondatrice

Enseignement supérieur

- Inspection générale de l’éducation, du sport et de la recherche 
 - Fabrice WIITKAR, inspecteur général, référent VSS, mission permanente IGESR sur les VSS dans l’enseignement supérieur
 - Cristelle GILLARD responsable du pôle affaires juridiques, référente VSS, mission permanente IGESR sur les VSS dans l’enseignement supérieur

Ministère des Armées

- Haute fonctionnaire à l'égalité des droits 
 - Catherine BOURDES, commissaire générale, haute fonctionnaire à l'égalité des droits, directrice de projet mixité
- Contrôle général des armées 
 - Thibault de LAFORCADE, contrôleur général des armées, chef de la cellule Thémis

Annexe 2 : Lettre de mission



*La ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités
La ministre de la Culture
Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice
Le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques
La ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques
La ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations*

Le

22 MARS 2024

Objet : Lettre de mission relative à la prévention, au repérage et au signalement des violences sexuelles et sexistes dans le cadre d'une relation d'autorité et à l'accompagnement des victimes.

Confiée à :

- Mme Christine Abrossimov ;
- Mme Christine Caldeira ;
- Mme Angélique Cauchy ;
- Mme Bariza Khiari ;
- Mme Marie-France Olieric ;
- Mme Rachel-Flore Pardo.

L'émergence du mouvement #MeToo il y a six ans a mis en lumière la persistance des faits de violences sexuelles et sexistes dans nos sociétés.

Le Gouvernement a démontré depuis 2017 toute sa détermination à renforcer l'arsenal de lutte contre les violences sexuelles et sexistes, quelles qu'en soient les manifestations. De nombreuses mesures ont été prises pour favoriser le recueil de la parole des victimes par les autorités compétentes, notamment lors des dépôts de plainte (prise de plainte en mobilité, formation des agents, partenariats avec les associations d'aide aux victimes).

Dans le champ professionnel privé, le cadre juridique a été renforcé ces dernières années. Le code du travail définit et interdit ainsi le harcèlement sexuel et les agissements sexistes et prévoit que l'employeur y mette un terme et sanctionne les auteurs. L'employeur a, en outre, une obligation de prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les faits de harcèlement moral et sexuel. Le comité social et économique dispose également de prérogatives en matière de lutte contre les violences sexuelles et sexistes. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018 prévoit en outre la désignation, par l'employeur, d'un référent chargé d'orienter, d'informer et d'accompagner les salariés en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes dans toutes les entreprises de plus de 250 salariés. En parallèle, un référent en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes est également désigné parmi les représentants du personnel par le comité social et économique. Pour aider les acteurs à s'emparer de ce sujet, les partenaires sociaux, les réseaux professionnels et les administrations publient régulièrement des guides et outils.

Ces exigences applicables au secteur privé ont été étendues à la fonction publique, avec l'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2018, puis la loi de transformation de la fonction publique en 2019.

Sur le plan international, la France a également joué un rôle important pour permettre l'adoption de la convention OIT 190, première norme internationale qui vise à mettre un terme à la violence et au harcèlement dans le monde du travail. La loi de ratification de cette convention a été promulguée le 8 novembre 2021.

Dans le champ sportif, de nombreux dispositifs ont été mis en place pour améliorer le contrôle d'honorabilité des encadrants, renforcer les remontées et le traitement des signalements de violences sexuelles ou encore systématiser les sanctions administratives ou disciplinaires en parallèle des procédures judiciaires.

Ces avancées portent leurs fruits, mais les progrès réalisés ne doivent pas conduire à occulter le chiffre noir des violences sexistes et sexuelles non encore signalées.

Ces comportements peuvent être favorisés par les situations où existe une relation d'autorité ou une situation de pouvoir, qu'elle soit due aux fonctions exercées ou à la nature de la relation existant entre l'auteur des violences et la victime, lorsqu'elle est dévoyée. Les infractions sexuelles (viol, agression sexuelle, harcèlement sexuel, outrage sexiste) sont d'ailleurs plus sévèrement réprimées lorsque l'auteur abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ou qu'il exerce, en droit ou en fait, une autorité sur la victime.

Il est nécessaire d'aller plus loin dans la prévention, la détection de ces violences et l'accompagnement des victimes, en amont de toute procédure judiciaire. L'objectif de la mission que nous entendons vous confier vise ainsi à renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes commises dans le cadre d'une relation d'autorité ou de pouvoir.

Par relation d'autorité, on entend ici la relation où s'exerce toute autorité de droit ou de fait, même conjoncturelle, qui implique une ascendance de l'auteur des violences sur la victime, en particulier dans le cadre professionnel ou économique, public comme privé, dès lors qu'elle se mue en comportements abusifs, ou place la victime sous emprise.

Il y a lieu de prendre en compte également la situation des personnes dont la mission implique une relation de pouvoir telle que : l'exercice de responsabilités au sein d'un parti politique, d'un mandat électif, d'une activité d'encadrement ; ou encore l'exercice d'autorité entre professionnels de santé, et particulièrement la situation des étudiants en santé, et la relation spécifique soignant / soigné.

Le champ de votre mission n'inclura en revanche pas les faits de violences sexuelles commis à l'encontre de mineurs, dont les champs relèvent de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants.

Votre mission s'attachera particulièrement à :

- dresser un état des lieux des dispositifs déjà existants, ainsi que de leur mise en œuvre, en préconisant le cas échéant des pistes d'amélioration ;
- proposer les actions permettant d'identifier et de prévenir ces violences dans les domaines ci-dessus évoqués (notamment les outils de formation, de détection – y compris des signaux faibles, circuits de signalement et tout autre dispositif d'accompagnements adapté).

Dans le cadre de votre mission, outre les personnes physiques ou morales qualifiées sur le sujet des violences sexuelles et sexistes dans la sphère professionnelle entendue au sens large, vous consulterez également les partenaires sociaux, les représentants institutionnels, et les acteurs associatifs engagés sur le sujet.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez vous appuyer sur l'Inspection générale des affaires sociales, mais également sur les ministères concernés.

Nous souhaitons que vous puissiez remettre votre rapport définitif pour le 8 avril 2024.

La ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités



Catherine VAUTRIN

La ministre de la Culture



Rachida DATI

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice



Éric DUPOND-MORETTI

Le Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques



Stanislas GUERINI

La ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques

Amélie OUDEA-CASTERA



*La ministre déléguée auprès du Premier ministre,
chargée de l'Égalité entre les femmes
et les hommes
et de la Lutte contre les discriminations*

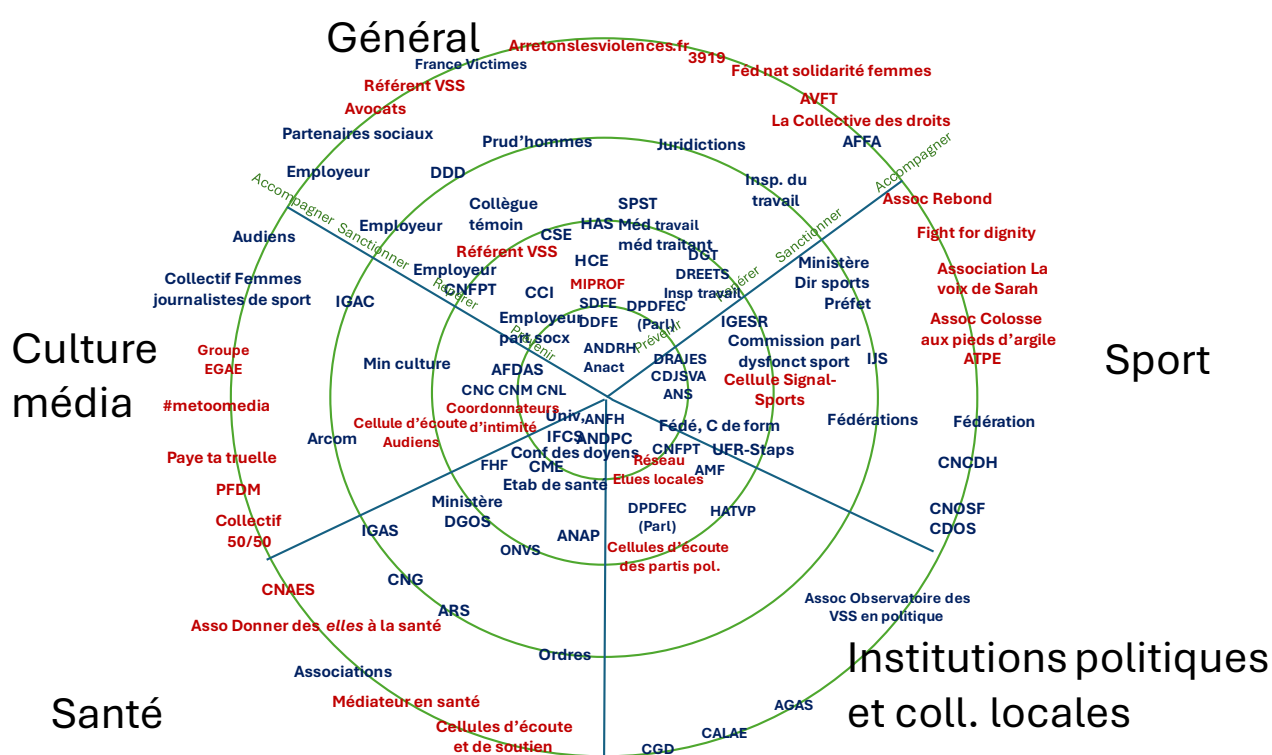


Aurore BERGE

Annexe 3 : Panorama des secteurs : acteurs et glossaire

Annexe 3 : Panorama des secteurs : acteurs et glossaire

Plus de cent acteurs impliqués dans la lutte contre les VSS



Source : Schéma Mission

Légende :

Les acteurs du domaine général et des quatre domaines spécifiques sont présentés dans une rosace.

Ils sont répartis selon leur fonction principale : du centre vers l'extérieur : **Prévenir, Repérer, Sanctionner et Accompagner.**

Les acteurs sont indiqués en **rouge** s'ils sont spécifiquement dédiés à la lutte contre les VSS, en **bleu** s'ils interviennent dans un cadre plus général (droits, égalité, violences intrafamiliales) et sont partiellement dédiés aux VSS.

1. Le domaine du travail en général : Glossaire des acteurs.

Se reporter à la partie 4 du rapport pour la description synthétique

En rouge : les acteurs spécifiquement dédiés à la lutte contre les VSS

En bleu, les acteurs intervenant dans un cadre plus général (droits, égalité, violences intrafamiliales...) et partiellement dédiés aux VSS.

Les acteurs sont triés par fonction :

Prévenir

CSE Comité social et économique	Instance de représentation du personnel dans l'entreprise, pour toute entreprise de plus de 11 salariés. Les membres du CSE sont élus par les salariés de l'entreprise pour une durée maximale de 4 ans. Les compétences, la composition et le fonctionnement du CSE varient selon la taille de l'entreprise. Le CSE a un rôle de prévention et un rôle d'alerte. En plus de son rôle d'alerte, « il peut susciter toute initiative qu'il estime utile et proposer notamment des actions de prévention [...] du harcèlement sexuel et des agissements sexistes (article L. 2312-9 du code du travail).
DPDFEC Délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes à l'Assemblée nationale et au Sénat	Créée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999, les délégations aux droits des femmes de l'AN et du Sénat sont chargées d'informer les assemblées de la politique suivie par le gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, d'assurer dans ce domaine le suivi de l'application des lois et de « présenter des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation (rapports, déplacement, audition, prix du Sénat qui permet de marquer la considération du Sénat pour des personnalités et des structures engagées dans la défense des droits des femmes". Les Déléguées respectives à l'Assemblée nationale et au Sénat ont été auditionnées par la Mission.

DREETS Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités	Service régional de l'Etat, piloté par le ministère chargé de l'économie, de l'emploi et des solidarités. Les DREETS pilotent et animent en particulier les plans régionaux santé au travail, en déclinaison du plan national santé au travail, en lien avec les partenaires sociaux.
HCE Haut Conseil pour l'égalité entre les femmes et les hommes	Le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes, créé en 2013 « a pour mission d'assurer la concertation avec la société civile et d'animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes et de l'égalité ». Il contribue à l'évaluation des politiques publiques qui concernent l'égalité entre les femmes et les hommes en assurant l'évaluation des études d'impact des lois, en recueillant et diffusant les analyses liées à l'égalité et en formulant des recommandations, des avis au à la Premier-e ministre. Il peut être saisi de toute question par le-la Premier-e ministre ou le-la Ministre chargé-e des droits des femmes. Il peut se saisir de toute question de nature à contribuer aux missions qui lui sont confiées." La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 lui confie une nouvelle mission : un rapport annuel sur l'état du sexisme en France. Le HCE a été auditionné par la Mission.
Partenaires sociaux Confédérations syndicales, Organisations employeurs et syndicales interprofessionnelles, de branches, locales... Représentants du personnel	Accords d'entreprise : Négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail. Doit inclure l'enjeu de la lutte contre le harcèlement sexuel et la mise à disposition d'outils aux entreprises pour prévenir et agir contre le harcèlement sexuel. Ex : Accord MAIF/syndicats sur la diversité et la QVCT de décembre 2023. Négociation de branche obligatoire tous les 4 ans : doit obligatoirement porter sur les modalités de « mise à disposition d'outils aux entreprises pour prévenir et agir contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes » (Loi du 5 septembre 2028 - Article L. 2241-1 du code du travail). Partenaires dans les Commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) pour les entreprises de moins de 11 salariés, compétentes pour « apporter des informations, débattre et rendre tout avis utile [...] en matière [...] de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes » (article L. 23-113-1 du code du travail). Les CPRI constituent un partenaire sur lequel s'appuyer dans la mise en œuvre des actions de prévention des entreprises de - 11 salariés La convention 190 de l'OIT sur les VSS rappelle le rôle d'impulsion et de consultation des organisations syndicales et d'employeurs : " Tout Membre doit adopter, conformément à la législation et à la situation nationales et en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, une approche inclusive, intégrée et tenant compte des considérations de genre, qui vise à prévenir et à éliminer la violence et le harcèlement dans le monde du travail". Dans la fonction publique, un protocole d'accord pour l'égalité signé en novembre 2018 entre l'Etat et les représentants syndicaux prévoit la mise en œuvre d'une politique active et renforcée de prévention et de traitement des situations de VSS.

SDFE Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Direction générale de la cohésion sociale	Le SDFE est placé sous l'autorité de la ministre déléguée auprès du Premier ministre, en charge de l'égalité hommes femmes. Il a pour mission d'engager, de promouvoir et de mettre en œuvre les politiques relatives aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes conformément aux orientations définies par le comité interministériel des droits des femmes et à l'approche intégrée préconisée par les instances internationales articulant des mesures à la fois transversales et spécifiques. Il anime l'action interministérielle en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes et en particulier le réseau des hauts fonctionnaires à l'égalité des droits nommés dans chaque ministère ainsi que le réseau déconcentré des directeur(rice)s régionaux(ales) et des délégué(e)s de mission départementaux(ales). Il participe en tant qu'expert aux travaux du Haut Conseil à l'égalité et de la MIPROF et coordonne le Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Il est responsable du programme budgétaire 137 "Egalité entre les femmes et les hommes" doté de 60 Mns en 2023. Le SDFE a été auditionné par la Mission. Cf Notes en Tome 2.
#StOpE Stop au Sexisme dit "Ordinaire" en Entreprise	Depuis sa création, en 2028, 200 organisations ont rejoint #StOpE, placée sous le haut patronage du ministère de l'Egalité. Les organisations signataires s'engagent à faire reculer durablement le sexisme ordinaire avec 8 actions prioritaires, dont la mesure et la mise en place d'indicateurs de suivi : baromètre biannuel destiné à mesurer l'état du sexisme ordinaire et mesurer les perceptions et l'impact généré (coordonné par l'association française des managers de la diversité et BVA).

Prévenir et accompagner

Anact Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	Établissement public administratif créé en 1973, sous la tutelle du ministère en charge du Travail et administrée par l'Etat et les partenaires sociaux. Sa mission principale est d'accompagner des projets de transformation des entreprises (tous secteurs, y compris publics), par la formation et des prestations d'appui-conseil. L'Anact accompagne la mise en œuvre des Plans Santé au travail et des Plans Régionaux de Santé au Travail (PRST). Elle expérimente sur le terrain, avec les acteurs d'entreprise, des démarches d'amélioration des conditions de travail. A partir des enseignements de ces projets-pilotes, elle développe des connaissances, méthodes et outils, en particulier sur les VSS "Prévenir le sexisme au travail https://www.anact.fr/prevenir-le-sexisme-au-travail-les-ressources-telecharger" et les diffuse sur le site de l'Anact ou via les organismes qui les accompagnent. L'Anact conduit une activité de veille et d'étude sur les enjeux des conditions de travail afin d'éclairer les choix des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. L'ANACT a été auditionné par la Mission. Cf Note en Tome 2.
---	--

ANDRH Agence nationale des directeurs de ressources humaines	Première communauté de professionnels des ressources humaines, l'ANDRH association de loi 1901, défend depuis plus de 75 ans les intérêts de ses membres et accompagne les grandes mutations qui impactent le monde du travail et la fonction RH (5600 membres, DRH, RRH, expertes et experts RH, issus de tous les secteurs). Organise des événements et produit des guides et outils. ANDRH - Mémo - Violences faites aux femmes : quelles bonnes pratiques pour les (D)RH et managers ?
CCI Chambre de commerce et d'industrie	Sur une base volontaire et dans le cadre de partenariat, notamment avec les services de l'Etat sur l'application des plans régionaux santé au travail, les CCI font des actions volontaires d'animation locale thématique. Exemple du VSST Tour avec la DREETS d'Occitanie
DDFE Déléguée départementale aux droits des femmes et à l'égalité	Réseau relevant des préfetures de département et piloté par la MIPROF. Il anime les Comités locaux d'aide aux victimes et les conseils départementaux de prévention de la délinquance, avec le préfet et le procureur. Il conventionne avec les associations locales.
DGT Direction générale du travail, Ministère chargé du travail	La DGT prépare, anime et coordonne la politique du travail afin d'améliorer les relations collectives et individuelles et les conditions de travail dans les entreprises ainsi que la qualité et l'effectivité du droit qui les régit. Elle élabore des textes législatifs et réglementaires et développe des actions relatives à ce champ de compétences (relations du travail, accompagnement et suivi de la négociation collective, conditions de travail, prévention de la santé et de la sécurité en milieu de travail), la DGT assure le rôle d'autorité centrale pour les agents de l'inspection du travail. Elle est chargée de l'application de la convention n°81 de l'OIT du 11 juillet 1947 et contribue à la définition de la position française dans les institutions internationales et communautaires. Elle a la tutelle de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact). La DGT a été auditionnée par la Mission. CF Note en Tome 2.

MIPROF Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains	Le décret de création de la MIPROF du 3 janvier 2013 lui confie 3 missions, élargies par décret du 12 novembre 2021 : - rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes. Rôle renforcé en 2021 pour conforter son rôle d'observatoire national et suivi de la protection des femmes victimes de violences dans les territoires, en lien avec le SDFE ; - favoriser l'animation des acteurs publics et privés intervenant dans la lutte contre violences faites aux femmes, en recueillant les recommandations visant à améliorer les dispositifs existants adressés par les associations et en recensant les innovations/bonnes pratiques. La MIPROF conventionne avec les associations nationales et coordonne la politique de subvention aux associations locales ; - définir un plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes en lien avec les ministères et les acteurs concernés. La MIPROF gère le site Arrêtons les violences et gère l'Observatoire des violences et publie Les Lettres de l'Observatoire des violences faites aux femmes. La MIPROF a été auditionnée par la Mission.
--	---

Prévenir, Repérer et Accompagner

Référent VSS Référent employeur ou CSE	Dans toutes les entreprises d'au moins 250 salariés, l'employeur doit désigner un référent harcèlement sexuel chargé d'orienter, d'informer et d'accompagner les salariés en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes. En complément du référent désigné par l'entreprise, un référent doit être désigné par le CSE, parmi ses membres. Le référent désigné par l'entreprise conduit des actions de sensibilisation, participe à l'évaluation du risque et assiste les procédures internes de signalement (enquête) et de traitement des situations. Le rôle du référent désigné par le CSE, du fait de son statut d' élu, consiste particulièrement à alerter l'employeur et à enquêter sur les situations de harcèlement sexuel.
---	--

Prévenir, Repérer, Sanctionner, Accompagner

Employeur privé et public	L'employeur est tenu d'assurer la sécurité et de protéger la santé physique et mentale des collaborateurs. Il a 3 obligations principales : prévenir, mettre fin et sanctionner les violences faites aux femmes (article L.4121 du code du travail). De plus il a l'obligation d'informer du contenu de l'article 22-33 du Code pénal et de mentionner les actions contentieuses civiles et pénales ouvertes en matière de harcèlement sexuel. L'employeur déploie des sanctions disciplinaires contre tout salarié ayant procédé à des agissements de harcèlement sexuel (article L.1153-5 et -6 du code du travail). Dans la fonction publique, la loi du 13 juillet 1983 oblige la collectivité publique à "protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ». Par ailleurs, l'article 2-1 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique précise que « les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ». Le ministère de la transformation et de la fonction publique a publié fin 2022 un guide des outils statutaires et disciplinaires permettant de lutter contre les VSS dans la fonction publique.
----------------------------------	--

Repérer

CNFPT Centre national de la fonction publique territoriale	Le CNPFT est un organisme de gestion de la fonction publique territoriale et est essentiellement organismes de formation. Par convention avec les centres départementaux de gestion, il peut transférer ces missions, éventuellement élargies aux élus (Cf fiche CDG dans la rubrique "Institutions politiques"). Il a mis en place un dispositif de signalement et de prévention des pratiques de harcèlement, des discriminations et des VSS au travail. L'établissement poursuit sa politique active en matière de lutte contre les discriminations (diversité, égalité professionnelle femmes hommes) et s'inscrit, en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans la mise en place d'un dispositif de signalement et de traitement pour tous les actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes. Le CNPFT a un dispositif partiellement externalisé pour garantir aux agents un cadre de confiance, neutre, impartial et indépendant, confié au cabinet spécialisé ELAGE chargé du recueil de l'alerte, de l'établissement des faits en vue de leur qualification des faits et propositions d'actions transmis à l'employeur. Le CNPFT a été auditionné par la Mission. Cf Note en Tome 2.
--	--

HAS Haute Autorité de santé	Autorité publique indépendante à caractère scientifique, la HAS vise à développer la qualité dans le champ sanitaire, social et médico-social, au bénéfice des personnes. Elle travaille aux côtés des pouvoirs publics dont elle éclaire la décision, avec les professionnels pour optimiser leurs pratiques et organisations, et au bénéfice des usagers dont elle renforce la capacité à faire leurs choix. La HAS a produit des recommandations à l'intention des professions médicales par exemple en 2020 sur les violences au sein du couple. Le champ ne prévoit pas explicitement les VSS. Haute Autorité de Santé - Repérage des femmes victimes de violences au sein du couple (has-sante.fr) et Haute Autorité de Santé - Violences faites aux femmes : la HAS publie un nouvel outil d'aide au repérage (has-sante.fr) La HAS a été auditionnée par la Mission.
SPST Service de prévention et de santé au travail Médecine du travail Médecins traitants	L'employeur doit protéger la santé et la sécurité de ses salariés. En fonction de l'effectif de l'entreprise, il doit mettre en place un service de prévention et de santé au travail dans l'entreprise ou adhérer à un tel service, appelé communément « médecine du travail », qui a pour mission exclusive d'éviter toute altération de la santé des travailleurs du fait de leur travail. A cette fin, il conseille les employeurs, les travailleurs et leurs représentants notamment sur les dispositions et mesures nécessaires afin de prévenir le harcèlement sexuel ou moral (article L. 4622-2 du code du travail) : mesures individuelles d'aménagement, d'adaptation ou de transformation du poste de travail, mesures d'aménagement du temps de travail. Pour les services de médecine du travail, mais aussi les médecins traitants, le site Arrêtons les violences, les sites ordinaux et le site de la HAS mettent à disposition des modèles de certificat médical qui peuvent alimenter les enquêtes administratives ou suivi pénal des cas de VSS. https://arretonslesviolences.gouv.fr/je-suis-professionnel/les-ecrits-professionnels.

Sanctionner

DDD Le Défenseur des droits	Le DDD est une autorité administrative indépendante avec pour mission la veille et la sanction contre les discriminations, (article L. 225-1 du CP article L.131-2 du CGFP), dont les discriminations fondées sur le genre pouvant être liées à des VSS. Il contrôle également le respect de la déontologie par les professionnels des forces de sécurité et défend les droits des usagers des services publics, dont les plaintes contre les agissements des élus.
--	--

	Le défenseur des droits traite les réclamations, soit 138 000 réclamations en 2023, en particulier à la suite de refus de dépôts de plainte²¹¹. Par sa double mission de traitement des réclamations et de promotion des droits et des libertés, son rôle en matière de lutte contre le harcèlement discriminatoire est majeur, vis à vis des institutions, des juridictions comme des citoyens. Il se prononce résolument pour l'exercice des responsabilités de sanction de l'employeur, public ou privé. Le DDD a été auditionné par la Mission. Cf Note en Tome 2.
Juridictions	Juge l'auteur de VSS en application du code du travail (article L.1332-4) et du code pénal. Le procureur doit apporter la preuve des éléments constitutifs de l'infraction tels que définie par la loi et donc vérifier si la loi pénale trouve à s'appliquer dans chaque situation. Concernant la question de la relation d'autorité, elle est bien prise en compte dans la loi pénale : d'abord au titre de la contrainte morale qu'il convient d'établir pour démontrer la stratégie criminelle de l'agresseur, mais également au titre des circonstances aggravantes en démontrant l'abus de cette autorité et qui permet de réprimer le viol de 20 ans de réclusion criminelle au lieu de 15 ans.
Conseil des Prud'hommes	Le juge des prud'hommes intervient lorsque la responsabilité de l'employeur est en cause. Il juge l'employeur pour manquement à l'information. La victime peut obtenir réparation pour manquement de l'employeur à ses obligations en matière de lutte contre le harcèlement sexuel (mesures de prévention, mesures de protection immédiate). La victime ou le témoin peut obtenir l'annulation d'un licenciement ou toute autre mesure défavorable (sanction, baisse de rémunération).
Inspection du travail	L'inspection du travail est chargée de veiller à la bonne application du droit du travail, informe et conseille les employeurs, les salariés et les représentants du personnel sur les dispositions applicables à leur situation et réalise des contrôles sur les lieux de travail. Les services de l'inspection du travail, outre leur mission de contrôle et d'enquête consécutive au signalement d'un harcèlement sexuel dans une entreprise, peuvent intervenir par des actions de prévention en rappelant aux employeurs leurs obligations en la matière. A ce titre, ils peuvent être amenés à co-organiser, avec les acteurs locaux de la prévention et de l'accès au droit, des actions de sensibilisation et d'information à destination notamment des employeurs et des représentants du personnel. (<i>Harcèlement sexuel et agissements sexistes au travail</i>, Guide pratique et juridique du Ministère du travail, mars 2019)

²¹¹ L'accès aux réclamations est très large du fait du réseau de délégués sur le terrain et de la plateforme téléphonique 3928.

Accompagner

AFFA Association francophone des femmes autistes	L'AFFA a pour objectif de : - participer activement à la sensibilisation et à l'élaboration de toute mesure concernant les droits des enfants et des femmes en situation de handicap quel que soit leur âge ; -travailler de manière constructive avec les autorités compétentes afin de permettre l'enrichissement des réflexions concernant le droit des enfants et des femmes dans notre société ; -lutter contre les violences ; -être partenaire auprès d'autres associations défendant le droit des enfants et des femmes et de lutte contre les VSS. L'AFFA a été auditionnée par la Mission.
Cabinets d'avocats	La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a ajouté l'avocat au titre des personnes qui peuvent accompagner la victime, à sa demande, à tous les stades de la procédure. Cet accompagnement, assimilé à une assistance, constitue une avancée de nature à renforcer les droits des victimes dès le stade du dépôt de plainte, la présence d'un avocat étant de nature à soutenir la parole des victimes souvent en difficulté pour s'exprimer sur les faits qu'ils ont subis. Le Conseil national du Barreau a été auditionné par la Mission.
France Victimes	Depuis 30 Ans, France Victimes est la fédération française regroupant 130 associations professionnelles, spécialisées dans l'aide aux victimes. France Victimes anime, coordonne et promeut le Réseau France Victimes et engage des partenariats pour faciliter l'accès des personnes victimes vers les associations. France Victimes est également organisme de formation. A développé l'appliquatif Memo de vie (journal personnel, documentation, contacts, bibliothèque). Recueille et diffuse des Paroles de victimes anonymisées.
Arrêtons les violences	Arretonslesviolences.gouv.fr est le site ministériel sous la responsabilité éditoriale de la MIPROF, avec pour mission l'animation de la politique de lutte contre les violences : outils, guide, adresses contact pour les victimes, témoins, professionnels, institutionnels

AVFT Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	Association créée en 1985, qui a pour champ d'action et de réflexion la lutte contre toutes les formes de violence contre les femmes tout en étant spécialisée dans la dénonciation des discriminations sexistes et des VSS au travail. Elle milite pour garantir la liberté, l'intégrité, l'inaliénabilité, notamment physiques et sexuelles, des individus." Ella a une activité de recherche et d'analyse, en particulier juridiques, sur les violences à l'encontre des femmes et soutien aux victimes. Est organisme de formation (DRH, syndicats, référents VSS, inspecteurs du travail...). Elle sensibilise les publics, élus et parlementaires et intervient auprès des victimes en tant que partie civile, en complément/substitution des partenaires sociaux et des avocats. L'AVFT a été auditionnée par la Mission.
La Collective des droits	L'association « La Collective des droits » créée fin 2023 a pour but la lutte contre les VSS, en partageant son expertise, en documentant le réel et en soutenant les victimes. Elle est également organisme de formation. La Collective des droits a été auditionnée par la Mission.

2. Le domaine de la santé

Les acteurs publics et privés en présence

Une vingtaine d'acteurs ou groupes d'acteurs participent à la prévention, au repérage, aux sanctions et à l'accompagnement des VSS dans le monde de la santé, exerçant le plus souvent des fonctions mixtes, aboutissant au bout du compte à une certaine dilution de l'effectivité des interventions.

En matière de prévention, le ministère de la Santé charge la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) du pilotage de la politique de santé et s'appuie sur les Agences régionales de santé (ARS). L'Agence nationale de la performance sanitaire et sociale, acteur de référence des établissements et professionnels sanitaires et sociaux ([ANAP](#)), a un investissement reconnu et de longue date sur la qualité de vie au travail dans les établissements sanitaires et médico-sociaux. Signalons également la Haute Autorité de Santé ([HAS](#)) dans son rôle de certification des établissements, mais aussi productrice de normes et de recommandations de bonnes pratiques à destination des professionnels de santé pour le repérage des violences et les parcours de soins (cf glossaire ci-dessous).

La Conférence des doyens des facultés de médecine, par ses missions d'enseignement, de recherche et de soins, est garante de la qualité et du bon fonctionnement de l'enseignement médical. Elle participe de la prévention des VSS, sans levier réel sur le repérage et la sanction. Il en est de même des Universités et des instituts de formation des cadres de santé chargés de la formation initiale des professionnels de santé (IFPS).

Les centres hospitaliers et les établissements sanitaires et médico-sociaux, et à leur tête les directions des ressources humaines et les directions des affaires médicales, ont un rôle majeur en matière de prévention en tant que responsables de la prévention des risques et en particulier des VSS auprès des personnels paramédicaux et techniques, tout comme les Commissions médicales d'établissement vis-à-vis du personnel médical. La Fédération hospitalière de France ([FHF](#)) est l'unique représentant des 1000 établissements sanitaires et médico-sociaux rattachés à la fonction publique hospitalière et agit en soutien de toutes les actions relatives à la FPH (outils, guides, enquêtes-flash...).

Pour leur part, l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier ([ANFH](#)) et l'Agence nationale du Développement Professionnel Continu des professionnels de santé ([ANDPC](#)) contribuent à la prévention par leur offre de formation continue des professionnels de santé, dont la formation aux VSS. Sur le terrain, les associations et syndicats d'étudiants et de professionnels sont acteurs de la prévention auprès des conseils universitaires d'une part et des établissements d'autre part. Enfin, l'Association [Donner des elles à la santé](#) joue un rôle pionnier de sensibilisation et de prévention au travers de chartes signées avec les directions d'administration centrale, l'APHP ou des établissements sanitaires et sociaux.

En matière de repérage, la Coordination nationale d'accompagnement des étudiants en santé ([CNAES](#)) est une plateforme d'écoute dédiée à la qualité de vie des étudiants en santé, gérée par l'Association [En avant toutes](#). Avec son réseau d'associations locales de cellules d'écoute, elle contribue au repérage des VSS mais aussi au soutien et à l'accompagnement des victimes. Dans les établissements, les référents VSS, comme dans toute institution publique ou privée, tiennent ce rôle.

En matière de sanction, les Ordres des professions médicales et paramédicales exercent un pouvoir disciplinaire : inscription, radiation, agrément/retrait de maîtres et terrains de stage mais les sanctions sont souvent suspendues à la procédure pénale et leur effectivité dépend des impératifs de continuité

de soins des établissements. Le Conseil national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière ([CNG](#)) organise les procédures disciplinaires, prend des arrêtés de suspension et de sanction. L'Inspection générale des affaires sociales ([IGAS](#)), dans le cadre de ses missions de contrôle et d'appui, d'audit, d'expertise et de conseil des pouvoirs publics, peut mener des enquêtes, sanctionner et/ou accompagner les établissements ou les professionnels.

Le processus de sanction disciplinaire est bien établi par les Ordres médicaux et paramédicaux (indépendance par rapport à la juridiction pénale, organisation déconcentrée et voies de recours, constitution en partie civile, échelle et harmonisation des sanctions, code de déontologie) et couvre l'ensemble des professionnels inscrits au tableau, exerçant en ville ou en établissement. Mais l'articulation avec l'employeur public (direction d'hôpital, ARS et CNG) est complexe et inefficace, et entretient le sentiment d'impunité et le découragement des victimes. Comme le résume le président du Conseil national de l'Ordre des médecins « la plainte du patient ne suffit pas » et le président de l'Ordre des pharmaciens « les directeurs d'hôpital freinent ». Une remise à plat du processus disciplinaire est nécessaire, tout en renforçant les liens avec les Parquets (cf chapitre 5.3).

Enfin, **l'accompagnement** relève de la responsabilité des employeurs et de l'intervention des Ordres (pour la protection juridique, la constitution de partie civile, l'entraide), ou des associations d'étudiants et de professionnels, par exemple l'association Aide et Dispositif d'Orientation des Pharmaciens (ADOP) soutenue par l'Ordre des pharmaciens et destinée essentiellement à la protection des pharmaciens d'officine au regard des risques d'agression, mais pourrait être un sas pour la protection contre les VSS.

Sortir de l'omerta et de l'impunité

« Longtemps, l'esprit carabin et la nécessité de « décharger » toute la pression importante subie (notamment en lien avec la gestion de la mort) ont justifié certaines pratiques, qui aujourd'hui ne peuvent plus être acceptées... C'est un sujet majeur parce que les jeunes générations ne doivent plus accepter ce que nous avons accepté et même si c'est juste une blague sexiste²¹². » « Le secteur de la santé a longtemps été propice à une certaine omerta tradition carabine, des situations propres à banaliser la misogynie...²¹³ ».

Les enjeux des VSS sont minorés par rapport à l'impératif de continuité et de permanence des soins qui peuvent être des freins pour donner suite à des signalements de VSS²¹⁴ et par rapport à l'impératif d'égalité, tels qu'inscrits dans le plan égalité ministériel et déclinés dans les plans de réduction des inégalités dans les établissements de santé ou les établissements sanitaires et médico-sociaux. En effet, les plans égalité, et au travers eux les référents égalité donnent la priorité à l'objectif d'égalité ou de parité, par rapport à la lutte contre les VSS qu'ils englobent.

L'impunité, la crainte pour sa carrière, l'ambiance sexiste sont ressenties par de nombreuses femmes au sein de l'hôpital mais aussi en cabinet en ville et sur un large spectre de situations qui vont des relations entre professionnels, qu'ils soient collègues ou sous lien de subordination, vis-à-vis du personnel médico-social et administratif des établissements, des stagiaires, internes ou des usagers des établissements.

A cet égard, la situation des 500 000 infirmiers, dont 87 % de femmes, tous statuts, est différente de celle des professions médicales. Les infirmiers et infirmières, certes victimes de l'esprit carabin et de l'omerta dans les moments de proximité avec le corps médical, sont avant tout exposés aux violences

²¹² Dr Marie-France OLIERIC, présidente de l'association Donner des *elles* à la santé, membre de la Mission.

²¹³ Audition DGOS et Note pour la Mission en Tome 2.

²¹⁴ Audition CNG et Note pour la Mission en Tome 2.

provenant des patients, tout comme les élus face aux administrés. Le Conseil national de l'Ordre des infirmiers concentre avant tout sa vigilance et son accompagnement des infirmiers au travers des référents violences départementaux²¹⁵ (cf Chapitre 5.3).

Pour autant, l'ampleur du phénomène des VSS rencontrés et dénoncés par les représentants des étudiants et des internes en médecine a conduit à une prise en main vigoureuse par les pouvoirs publics au niveau de la formation initiale des professionnels de santé. Un rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGESR sur la qualité de vie des étudiants en santé, conjointement au rapport de l'IGESR sur les VSS dans les instituts d'études politiques remis à la ministre en charge de l'enseignement supérieur en juillet 2021²¹⁶, a conforté un système de prévention, de repérage, de sanction et d'accompagnement à la hauteur du problème, en particulier la méthodologie d'enquête et le système d'écoute et d'accompagnement, piloté par le CNAES et délégué aux associations. La mission permanente VSS à l'IGESR organise une vigilance et un contrôle qu'elle diffuse au sein des facultés de médecine et des organismes d'enseignement supérieur²¹⁷. Le Conseil de l'Ordre des pharmaciens, particulièrement sensibilisé, a établi au sein de son Collège des conseillers et maîtres de stage une Charte d'engagement du pharmacien d'officine en vue de leur agrément qui inclut « le respect de la dignité de la personne humaine, la proscription de toute forme de discrimination et la conformité à la Charte d'engagement pour la prévention des VSS des étudiant(e)s en pharmacie établie par la Conférence des doyens. ».

Un tournant générationnel est à espérer dans le domaine de la santé.

Le ministre délégué chargé de la Santé et de la Prévention a engagé fin avril 2024 une vaste concertation avec les acteurs sur les orientations en matière de lutte contre les VSS et des mesures concrètes ont été annoncées le 31 mai, première étape d'un travail qui doit aboutir à la présentation d'un [plan national de prévention et de lutte contre les VSS](#), pour l'ensemble des étudiants et des professionnels de santé, à l'hôpital comme en ville.

Ces mesures d'ores et déjà annoncées sont articulées autour de 4 axes :

- Améliorer les suites données aux signalements en renforçant l'efficacité des enquêtes destinées à l'instruction des signalements et facilitant le partage d'informations entre juridictions ;
- Former l'ensemble des professionnels et rendre la formation obligatoire pour tous les professionnels relevant de la FPH ;
- Déployer un dispositif de prise en charge des victimes confié à une association spécialisée ;
- Promouvoir une plus grande transparence pour mettre fin à la culture du secret en communiquant chaque année sur le traitement des signalements et des sanctions, et en créant un baromètre.

Les trois recommandations prioritaires de la Mission dans le domaine de la santé sont :

²¹⁵ 536 000 infirmiers membres du Conseil national de l'Ordre des Infirmiers au 1^{er} mai 2024. Le CNOI a été auditionné par la Mission.

²¹⁶ M. DAHAN et F WIITKAR, [La qualité de vie des étudiants en santé](#), Rapport IGAS n°2022-001R et IGESR n°2022-120, juillet 2022 et *Livret 3 : Cartographie des acteurs de la Qualité de vie des étudiants en santé*.

²¹⁷ La mission permanente de l'IGESR a été auditionnée par la Mission. Cf Note pour la Mission en PJ.

- | | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ajouter aux critères impératifs de certification HAS des établissements de santé le suivi de formation sur les VSS et la mise en place de cellules et de circuits de signalement. | <ul style="list-style-type: none"> • Élargir la publication des sanctions à la fonction publique hospitalière. | <ul style="list-style-type: none"> • Compléter l'article R-79 du code de procédure pénale afin de permettre aux Ordres médicaux la consultation du bulletin B2 du casier judiciaire dès lors que l'Ordre est alerté sur des faits susceptibles de constituer un manquement aux règles déontologiques et du FIJAISV au moment de l'inscription et lors des dépôts de plainte. |
|---|---|---|

NB : L'ensemble des recommandations sur les différents leviers relatifs à la prévention et la formation, au repérage, aux sanctions et à l'accompagnement figurent dans le corps du rapport et sont regroupées en fin de rapport, par domaine.

En rouge : les acteurs spécifiquement dédiés à la lutte contre les VSS

En bleu, les acteurs intervenant dans un cadre plus général (droits, égalité, violences intrafamiliales...) et partiellement dédiés aux VSS.

Les acteurs sont triés par fonction.

NB : ce glossaire est en partie repris du glossaire établi par l'IGAS-IGESR dans leur rapport sur [la qualité de vie des étudiants en santé](#) (juillet 2022) et sur la réponse de la DGOS au questionnaire d'entretien de la Mission février 2024.

Prévenir

ANAP Agence nationale de la performance sanitaire et sociale	Le conseil de l’Anap est composé de représentants de l’État, des caisses (Uncam, CNSA), des fédérations représentatives des établissements de santé et médico-sociaux et de représentants des associations d’usagers. Ses thèmes d’intervention prioritaires auprès des établissements de santé en 2024 sont l’intelligence artificielle, le développement durable et les ressources humaines.
ANFH Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier ANDPC Agence nationale du développement prof. continu des professionnels de santé	Formation initiale pour la fonction publique hospitalière (ANFH) et pour le secteur privé (ANDPC) - Ces agences délivrent des modules de formation, utilisés sous forme collective et suivant un plan de formation (ANFH) ou sous initiative individuelle (ANDPC). Elles sont garantes de la qualité des contenus de formation (label Qualiopi). Exemple : l'ANFH a développé une action de formation nationale intitulée « Repérer, prendre en charge et orienter les victimes de VSS au travail », qui s’inscrit dans le cadre des démarches menées par les établissements pour lutter contre toute discrimination et toute forme de violence. Plus globalement, l’ANFH propose un accompagnement nommé « Egal PRO » à ses adhérents ainsi qu’un parcours de 4 formations “Egalité professionnelle et lutte contre les stéréotypes dans la FPH”, pour permettre aux établissements de définir et de mettre en place une politique professionnelle notamment par l’élaboration et la mise en œuvre d’un plan d’action égalité professionnelle et d’accompagner les établissements, les décideurs et leurs équipes.

CME Commission médicale d'établissement	Instance représentative de la communauté médicale, pharmaceutique et odontologique au sein de l'établissement sanitaire. Elle comporte des représentants des étudiants et internes. Conjointement avec la direction de l'établissement, elle coordonne la politique médicale de l'hôpital. Les conférences des commissions médicales d'établissement ont été auditionnées par la Mission.
Conférence des doyens des facultés de médecine	La Conférence des Doyens des facultés de Médecine réunit les doyens des principales facultés de médecine françaises. Elle a trois missions (enseignement, recherche et soins). Elle contribue au rayonnement de la communauté médicale universitaire française auprès de l'ensemble des acteurs de la santé. Elle est garante de la qualité et du bon fonctionnement de l'enseignement médical et a pour vocation de promouvoir, défendre et améliorer la qualité de la formation initiale et continue de tous les médecins. La Conférence des doyens des facultés de médecine a été auditionnée par la Mission.
FHF Fédération hospitalière de France	La FHF est l'unique représentant des 1000 établissements sanitaires et médico-sociaux rattachés à la fonction publique hospitalière (FPH - hors établissements gérés par les collectivités locales ou les associations), soit 1,2 million de professionnels, 200 métiers médicaux et 200 métiers non-médicaux. Elle intervient en soutien de toutes les actions relatives à la FPH (outils, guides, enquêtes-flash...). La FHF a été auditionnée par la Mission.
Université IFCS Instituts de formation des cadres de santé	Les Universités et les Instituts de formation des cadres de santé ont pour vocation de former les étudiants en santé, les étudiants paramédicaux et les cadres de santé. L'Université comporte des commissions d'éthique et déontologiques.

Prévenir et Accompagner

DDL Association Donner des <i>elles</i> à la santé	Association fondée en 2020 dans le but d'encourager le monde de la santé à changer son regard pour sortir des stéréotypes et s'engager dans une démarche de mixité. DDL publie un baromètre annuel sur l'état des lieux de la perception des comportements des femmes et des hommes dans le milieu du soin. DDL a signé des chartes portant engagement à développer des actions visant à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes avec une centaine d'établissements dont le ministère de la Santé, le ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, le CNG, la FHF, des ARS...
--	--

Associations et syndicats étudiants	Ces associations ont pour but de défendre les droits, accompagner et représenter les étudiants en santé au sein des conseils universitaires, organiser activités et événements, informer, tenir des cellules d'écoute.
-------------------------------------	--

Prévenir, mais aussi Repérer, Sanctionner, Accompagner

ARS Agence régionale de santé, tutelle du ministère santé	Les ARS ont deux grandes missions : pilotage régional du système de santé et mise en œuvre de la politique de santé en région. Elles délivrent les agréments de terrain de stage et des praticiens maîtres de stage (internes), après avis d'une commission d'agrément présidée par les doyens. Après avis, le Directeur général de l'ARS peut suspendre ou retirer un agrément, notamment sur saisine du coordinateur et du représentant des internes. Elles organisent le choix des stages (compétence partagée ARS UFR). Le directeur général préside la commission régionale paritaire (instance de dialogue social, consultée sur des sujets relatifs à la permanence des soins, à la gestion des personnels médicaux, instance de réflexion et de propositions sur les RH médicales.)
Établissement de santé Employeur : CHU, CHR, tout établissement de santé, public, privé	Les établissements publics de santé doivent, depuis 2020, avoir élaboré un plan d'action destiné à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes, comprenant des actions destinées à lutter contre les VSS. Les faits signalés doivent permettre d'alimenter un plan d'action concret. Les établissements ont en leur sein des cellules de lutte contre les VSS et identifient des référents Egalité chargés d'informer les agents sur leurs droits, de mener des actions de sensibilisation, de conseiller les agents, en lien avec les instances et les autres acteurs concernés. Le référent s'assure de l'opérationnalité du plan de lutte contre les VSS : existence d'actions de prévention, diffusion d'informations, organisation de formations, mise en place effective du dispositif de signalement, organisation efficace du traitement de ces signalements, prise en charge et accompagnement des déclarants, réalisation d'enquêtes et le cas échéant déclenchement de la procédure administrative, disciplinaire et/ou judiciaire qui s'imposent. Au sein des établissements hospitaliers, la direction des affaires médicales a des missions stratégiques de coordination et opérationnelle concernant les professionnels médicaux. Elle définit la politique de développement professionnel continu des professionnels médicaux des professionnels, la politique d'accompagnement dans leur parcours, la politique de prévention des risques psycho-sociaux et de gestion des conflits mais n'a pas l'autorité fonctionnelle sur les professionnels médicaux.

Ministère de la santé/ DGOS : Direction générale de l'offre de soins	Le ministère prépare et met en œuvre les politiques relatives à la santé. Il soutient l'exercice de la sanction disciplinaire des établissements de santé. Le ministère prépare un plan national de lutte contre les VSS à destination des professionnels et étudiants de santé, pour la médecine à l'hôpital et la médecine de ville. La DGOS est chargée de l'élaboration, du pilotage et de l'évaluation de la politique de l'offre de soins, en fonction des objectifs et des priorités de la politique de santé. Elle anime le réseau des correspondants Egalité implantés au sein des ARS qui sont le relais vers les établissements de santé et les établissements et services médico-sociaux. La DGOS a été auditionnée par la Mission. Cf Note pour la Mission en Tome 2.
--	--

Repérer

ONVS Observatoire national des violences en santé	L'ONVS est placé au sein de la direction générale de l'offre de soins. Il recueille depuis 2005, sur la base du volontariat, les signalements de faits de violence (atteintes aux personnes - dont les incivilités, et aux biens) commis : dans les établissements, dont l'hospitalisation et soins à domicile et sur la voie publique et dans le cadre de l'exercice libéral. L'observatoire publie un rapport recensant et analysant ces faits, élabore et diffuse des outils et des bonnes pratiques et encourage la coordination des acteurs de terrain.
---	---

Sanctionner, à titre principal

CNG Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière	Établissement public administratif sous tutelle du Ministre chargé de la santé, le CNG gère les statuts et le développement des ressources humaines des praticiens hospitaliers et des directeurs de la fonction publique hospitalière des secteurs sanitaire, social et médico-social (hors praticiens contractuels). Parmi ses axes d'intervention, le CNG : 1/ propose une démarche de gestion prévisionnelle des métiers et des compétences en appui à la stratégie de pilotage des ressources humaines (RH) ; 2/ dynamise les parcours et contribue à la qualité de vie au travail des professionnels. Au titre de ses missions permanentes, il organise les procédures disciplinaires des professionnels gérés. Pour les directeurs d'établissements, il organise les conseils de discipline, prend le cas échéant des arrêtés de suspension et de sanctions disciplinaires, recueille les signalements liés à une difficulté d'exercice et les suit et propose un dispositif de soutien 24h/24h et 7j/7 grâce à un numéro vert dédié. Pour les praticiens hospitaliers, en lien avec la direction des affaires médicales des établissements, il organise les procédures disciplinaires et d'insuffisance professionnelle, prend le cas échéant des arrêtés de suspension et de sanctions disciplinaires. Le CNG a été auditionné par la Mission. CF Note pour la Mission en Tome 2.
IGAS Inspection générale des affaires sociales	L'IGAS réalise des missions de contrôle, d'audit, d'expertise et d'évaluation, conseille les pouvoirs publics et apporte son concours à la conception et à la conduite de réformes. Elle intervient à la demande du gouvernement mais aussi sur la base de son programme d'activité. Elle traite de sujets touchant à la vie de tous les citoyens : emploi, travail et formation professionnelle, santé publique, organisation des soins, cohésion sociale, Sécurité sociale, protection des populations. Dans le cadre de ses missions de contrôle ou d'appui, l'IGAS peut sanctionner et/ou accompagner les établissements ou les professionnels.
Ordres médicaux et paramédicaux	Les ordres médicaux (médecine, maïeutique, odontologie, pharmacie) et paramédicaux (ordres infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues) sont garants de la probité des professionnels mais leur intervention est limitée aux professionnels et pas aux encadrants et directeurs (cf CNG) ou étudiants en santé. Dans le cadre du pouvoir disciplinaire de l'Ordre : inscription au Tableau, radiation, agrément et retrait des praticiens comme maître de stage et terrains de stage. Exemple : Missions de l'Ordre national des pharmaciens dans les situations de VSS ; 1) Information / Sensibilisation, 2) Signalement 3) Accompagnement des victimes, 4) Activités disciplinaires/pénales. Les Ordres des médecins, des pharmaciens et des infirmiers ont été auditionnés par la Mission. Cf Notes en Tome 2.

Accompagner

ADOP : Aide et Dispositif d'Orientation des Pharmaciens	L'association ADOP, Aide et Dispositif d'Orientation des Pharmaciens, soutenue par l'Ordre des pharmaciens, est un service d'accompagnement et de soutien pour les pharmaciens en difficulté www.adop.help
CNAES : Coordination nationale d'accompagnement des étudiants en santé	La plateforme d'écoute dédiée à la qualité de vie des étudiants est cogérée par le ministère de la santé et le ministère de l'enseignement supérieur. Elle est composée de psychologues, assistantes sociales, site internet, sous la responsabilité de la DGESIP et gérée par l'association En avant toutes. Le CNAES pilote un réseau de référents locaux et de Cellules locale d'écoute et de soutien pour soutenir, écouter, aider les étudiants ou stagiaires

3. Le domaine de la culture et des médias :

Dans le domaine de la culture et des médias, la Mission a repéré une vingtaine d'acteurs, dont (cf glossaire ci-dessous) :

- **En matière de prévention** globale, notamment les responsables du pilotage des plans égalité et de prévention des VSS : le ministère de la culture et ses établissements publics administratifs (Centre national du cinéma ([CNC](#)), Centre national de la musique ([CNM](#)), Centre national du livre ([CNL](#)), l'Assurance formation des activités du spectacle au travers de la politique et du financement de la formation ([AFDAS](#)). Citons le groupe [EGAE](#), spécialiste de la formation sur les VSS et financé via l'AFDAS. Les « coordonnateurs d'intimité », nouveau métier en cours de construction du secteur des spectacles, ont et auront un rôle spécifiquement orienté sur la prévention des VSS ;
- **En matière de repérage**, la [cellule d'écoute](#) confiée au groupe Audiens par le ministère de la culture et les partenaires sociaux du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma a un rôle de repérage mais aussi d'accompagnement des victimes de VSS dans ces secteurs. Citons également l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), dans son rôle d'enquête et de contrôle des activités culturelles et potentiellement compétente pour le repérage (veille, investigation...), comme l'IGAS et l'IGESR dans leur domaine respectif ;
- **En matière de sanction**, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ([Arcom](#)) a pour compétence, en tant qu'autorité administrative indépendante, la veille, la régulation et les sanctions en matière d'image de la femme et la parité dans les médias. La Mission développe dans le rapport *infra* une analyse et des recommandations particulières sur l'étendue de ses compétences ;
- Enfin, la mission a identifié une dizaine d'acteurs, généralement associatifs, qui **accompagnent** les professionnels de la culture. Le premier d'entre eux est [Audiens](#), groupe de protection sociale paritaire auquel adhèrent toutes les entreprises du secteur culturel. Parmi les nombreux collectifs ou associations, citons le [Collectif 50/50](#), les associations [#metoomedia](#), Pour les femmes dans les médias ([PFDM](#)), Paye ta truelle...

Dans la presse, citons deux organismes qui d'une part délivrent la carte d'identité du journaliste professionnel, encadré par la loi sur la presse de 1935 ([CCJP](#)) et d'autre part le Conseil de déontologie journalistique et de médiation créé en 2019 ([CDJM](#)). Ces organismes sont partenariaux, indépendants et indépendants entre eux et sans lien fonctionnel avec l'Arcom.

Une prise de conscience récente

Selon la Haute fonctionnaire à l'égalité auditionnée par la Mission, « La culture est un milieu dans lequel les VHSS s'exercent parfois de manière plus insidieuse qu'ailleurs : emprise exercée par le professeur sur l'élève ; non-respect de l'intégrité du corps lorsqu'il est un instrument de travail ; refus de poser des limites au nom de la liberté de création ; pressions et menaces sur les carrières qui sont exposées à la précarité et qui brident la parole... ». Comme dans le monde politique, la pression réputationnelle est forte et l'impact du name and shame important, comme en témoigne les « mises en lumière » de la part de l'Académie des Césars ou du Festival de Cannes, mais aussi les virages éditoriaux récents et vigoureux d'organes de presse.

Le virage éditorial du magazine *Elle* :

Le magazine *Elle* a récemment révélé des témoignages d'agressions sexuelles contre le psychanalyste [Gérard Miller](#). La journaliste Ava DIAMSHIDI est la nouvelle rédactrice en chef du magazine depuis septembre 2023. Elle explique qu'il y a "clairement un virage éditorial qui a été impulsé par la direction du magazine » et que le magazine "a effectivement pour ambition de contribuer à la révélation d'enquêtes sur la question des VSS".

Pour accompagner ce changement de ligne éditoriale, le magazine a "décidé aussi de se renforcer un peu sur la partie police justice, puisque ces enquêtes nécessitent une expertise très particulière. Notamment dans la nécessité qu'on a de recouper ces informations et de maîtriser tout cet environnement juridique qui entoure ces sujets". Selon la nouvelle directrice en chef "On a conscience qu'on va bouleverser des vies".

L'analyse de Bérénice HAMIDI²¹⁸ illustre le cercle vicieux spécifique au domaine de la culture : « Une grande précarité touche les acteurs et actrices qui sont *de facto*, lorsqu'ils et elles cherchent à être retenus pour un film, dans un rapport de dominé/dominant avec les producteurs et réalisateurs. On observe aussi dans ces milieux une forte confusion entre les procédures de sélection et des dynamiques de séduction, et de plus, les connexions physiques et psychiques sont au cœur des processus de travail. Autre facteur de risque, ces milieux se voient peu comme des mondes du travail, et donc les usages habituels du droit de travail peinent à s'appliquer aussi bien du côté des victimes que des personnes qui commettent ces agressions. En France, il existe enfin une immunité spécifique liée au culte de ces figures de l'artiste maudit et du monstre sacré. L'idée est la même : il faut transgresser pour créer, mais s'ajoute la croyance que les lois ordinaires qui valent pour le commun des mortels ne sauraient s'appliquer aux Grands Hommes ».

En conclusion, il s'agit de casser le cercle vicieux des VSS en s'appuyant sur plusieurs leviers :

- Prévention : casser l'emprise du sexisme, la primauté de la relation au corps, facteurs de précarité, de déni de la qualité de vie au travail, développer et adapter la formation aux VSS des responsables de ressources humaines, des rédactions, des écoles de formation aux métiers culturels et les écoles de journalisme, en tenant compte de la spécificité des métiers, développer les chartes qui engagent les partenaires. Signalons également le modèle de l'égaconditionnalité institué par le CNC, à conforter et à adapter dans les différents milieux de la culture, notamment pour les aides à la presse ;
- Repérage : développer la cellule Audiens et les cellules internes dans le sens d'un meilleur accès, d'un meilleur professionnalisme et d'une plus grande indépendance, mais aussi multiplier les canaux d'accès aux cellules généralistes, en articulant les circuits de signalement ;
- Sanctions : les compétences limitées de l'Arcom, les valeurs de liberté, de créativité et d'indépendance inhérentes à notre démocratie ne favorisent pas une prise de conscience globale du levier des sanctions infra-pénales dans le monde des médias. Un chantier de réflexion est ouvert.

La prise de conscience croisée des partenaires sociaux de la culture et des médias, la [Commission d'enquête parlementaire](#) lancée en avril 2024 relative aux violences commises dans les secteurs du

²¹⁸ B. HAMIDI est Professeure en esthétiques et politiques des arts vivants à l'Université Lumière Lyon 2.

cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité, interrompue en juin à l'issue de la XVI^è législature, devait contribuer à casser ce cercle vicieux.

La recommandation prioritaire dans le domaine de la culture est :

- **Reconnaître le métier de coordinateur d'intimité, qui passe par la négociation entre les partenaires sociaux et les employeurs du cinéma, et un développement de ce métier là où les situations le justifient**

N.B : L'ensemble des recommandations sur les différents leviers relatifs à la prévention et la formation, au repérage, aux sanctions et à l'accompagnement figurent dans le corps du rapport et sont regroupées en fin de rapport, par domaine.

En rouge : les acteurs spécifiquement dédiés à la lutte contre les VSS

En bleu, les acteurs intervenant dans un cadre plus général (droits, égalité, violences intrafamiliales...) et partiellement dédiés aux VSS.

Les acteurs sont triés par fonction principale.

Prévenir

AFDAS Assurance Formation Des Activités du Spectacle	Opérateur de compétences (Opc) pour salariés intermittents du spectacle et de l'audiovisuel, artistes-auteurs, journalistes de presse rémunérés à la pige, mais aussi sportifs professionnels, sportifs de haut niveau, saisonniers des loisirs et du tourisme. L'AFDAS est le guichet unique pour la formation et l'accompagnement des salariés.
CNC Centre national du cinéma et de l'image animée	Créé en 1946 et réformé en 2009, le CNC est un établissement public administratif sous la tutelle du ministre chargé de la culture. Il assure, sous l'autorité du ministère, l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia, dont le jeu vidéo. Il est responsable du plan Responsabilité sociale des entreprises du secteur. Il conditionne les aides publiques à la formation sur la lutte contre les VSS (prestataire AVFT et financement AFDAS). En tant qu'agent public, il peut mobiliser l'article 40 du CPP. Le CNC a été auditionné par la Mission. Cf Note pour la Mission en Tome 2.
CNM et CNL Centre national de la musique, du livre	Etablissements publics administratifs sous la tutelle du ministre chargé de la culture, gestionnaire des aides publiques du secteur. Conditionne les aides au respect de la lutte contre les VSS : obligation de formation HHSS pour les responsables et équipes.

Commission d'enquête parlementaire	La Commission d'enquête parlementaire relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité a été lancée en mai 2024 et procède à des auditions et des tables rondes. Les travaux ont été interrompus au changement de législature.
Coordonneurs d'intimité	Nouveau métier spécifique, destiné à la prévention des VSS sur les plateaux de tournage, identifié et codifié par les partenaires sociaux. A la demande des producteurs, metteurs en scène ou acteurs, ils aident à chorégraphier les scènes de nue, de relations sexuelles ou de violences sexuelles, en s'assurant que les limites posées par les acteurs sont respectées. A pour objectif de créer une culture du consentement à l'échelle de la production et un espace où chaque artiste peut exprimer ses limites.

Prévenir, mais aussi Repérer, Sanctionner et Accompagner

Ministère de la Culture Haute fonctionnaire à l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations	Le ministère a lancé un plan égalité culture 2023-2027. Tutelle des Centres CNC, CNM, CNL, il a déployé depuis 2018 un arsenal de mesures pour prévenir les violences, mettre en place des procédures de signalement, des cellules d'alerte et d'écoute (dont une cellule d'écoute interne au ministère), désigner des référents harcèlement et accompagner les victimes, conditionner les aides à la mise en œuvre effective des plans sectoriels de lutte contre les VHSS et renforcer les dispositifs de lutte contre les VHSS dans l'enseignement supérieur culturel. Il promeut les conventions Egalité liant l'Etat et les collectivités locales (formation des agents relevant de compétences culturelles, à la lutte contre les VHSS.) Le ministère de la Culture mène, depuis 2017, année de l'obtention des labels Égalité professionnelle et Diversité délivrés par l'Afnor, renouvelés en 2022, une politique volontariste et innovante sur le front de la lutte et la prévention contre les VHSS. Le ministère poursuit un objectif de « tolérance zéro » : en son sein et dans ses établissements publics, dans ses écoles et au niveau de la politique qu'il porte, aucun comportement sexiste, et <i>a fortiori</i> de violences et de harcèlements sexuels et sexistes, ne doit rester sans réponse. La Haute fonctionnaire à l'égalité a été auditionnée par la Mission. Cf Note en Tome 2.
---	---

Repérer, à titre principal

Cellule d'écoute VSS Audiens	La cellule d'écoute psychologique et juridique à destination des victimes et des témoins de VSS au travail dans les secteurs de la culture a été créée en 2020 sous l'égide d'Audiens, à l'initiative du ministère et des partenaires sociaux du secteur : FESAC et 5 fédérations syndicales CGT Spectacle, CFE-CGC, CFTC, FASAP FO et CFDT F3C, dans le domaine du spectacle vivant, musique, audiovisuel, cinéma, arts visuels, loisirs, jeu vidéo, édition, espaces de loisirs. La cellule a pour mission : accompagnement psy et juridique de premier niveau, orientation, observation, pour tous permanents ou intermittents, auteurs, témoins et référents dans l'audiovisuel et du cinéma, victimes d'agissements sexistes, de harcèlement sexuel ou de violences sexuelles en milieu professionnel. Ligne téléphonique et adresse mail dédiées : 01 87 20 30 90 , violences-sexuelles-culture@audiens.org. L'équipe est constituée de 6 conseillères en Accompagnement solidaire et social, 4 psychologues et 2 avocats. A été auditionnée par la Mission. Cf Note en Tome 2.
IGAC Inspection générale des affaires culturelles	L'Inspection générale des affaires culturelles a un rôle d'enquête et de contrôle des activités culturelles.

Sanctionner, à titre principal

Arcom Autorité de régulation de la communication audiovisuelle	L'Arcom créée par la loi du 25 octobre 2021 par fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), assure le respect du droit des femmes dans le domaine de la communication audiovisuelle (juste représentation, image). Elle est autorité publique française de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. Elle gère l'Observatoire de la haine en ligne et a créé un comité d'orientation « droits des femmes ». Elle a un pouvoir de contrôle et de sanction des éditeurs, distributeurs et opérateurs de réseaux satellitaires lorsqu'un manquement à leurs obligations législatives, réglementaires ou à leurs engagements conventionnels est constaté. L'Arcom a été auditionnée par la Mission. Cf Note en Tome 2.
---	--

Accompagner

# metoomedia Association de lutte contre les VSS au sein des médias français et de la société	Créée en novembre 2021, #metoomedia regroupe des femmes et des hommes engagés au service de l'intérêt général ainsi que des personnes morales : le Syndicat national des journalistes, Femmes journalistes dans le sport ... Missions : Recueil de la parole de victimes, soutien moral et financier, orientation, Formation experte à destination des écoles de journalisme et des entreprises médiatiques, Campagnes et d'outils de sensibilisation. A été auditionnée par la Mission.
Audiens Groupe de protection sociale paritaire	Groupe de protection sociale paritaire créé en 2003, indépendant et à but non lucratif pour les professionnels de la création et de l'information, auquel toutes les entreprises du secteur sont adhérentes. Audiens est issu d'une initiative tripartite, dont FESAC, CGT et CFTD spectacle et met en œuvre l'action sociale et la protection complémentaire santé du secteur. 2023 : Renouvellement du label Diversité & obtention du label Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes. A été auditionné par la Mission. Cf Note en Tome 2.
CCIJP Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels	La commission des cartes d'identité des journalistes est a été créée par la loi du 29 mars 1935 et intégrée dans le code du travail. De constitution paritaire, elle délivre environ 36 000 demandes ou renouvellements de cartes de journaliste chaque année en vérifiant trois critères : l'activité professionnelle du journaliste, la nature de l'employeur ou du média auquel il collabore, le niveau et la nature de sa rémunération. La CCIJP tient lieu d'observatoire de la profession et n'a aucun lien avec le CDJM ou avec l'Arcom. La CCIJP été auditionné par la Mission.
CDJM Conseil de déontologie journalistique et de médiation	Le CDJM est une association tripartite (journalistes, médias et public) créée en 2019, instance de médiation entre les journalistes, les médias, les agences de presse et les publics sur toutes les questions relatives à la déontologie journalistique. Il traite des griefs d'ordre déontologique de tout acte journalistique, soit 800 saisines depuis sa création. Le sujet de la représentation des femmes, y compris des phénomènes de violence, ressort largement des motifs de saisine, mais sont traités exclusivement au regard du contenu du fait publié. Il publie des avis et recommandations, en s'appuyant sur le respect des chartes de déontologie des journalistes. Le CDJM a été auditionné par la Mission.

Collectif 50/50	Le collectif 50/50 est une association française dont le but est de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes et la diversité sexuelle et de genre dans le cinéma et l'audiovisuel. Créé en février 2018, le collectif est à l'origine des Assises sur la parité, l'égalité et la diversité dans le cinéma et des États généraux contre le harcèlement et les violences sexuelles. Il porte trois chartes d'engagement pour la parité, la diversité et l'inclusion qui sont signées par plus de 150 festivals, les principales organisations professionnelles et par une quarantaine d'entreprises d'édition : Charte pour la parité et la diversité dans les festivals de cinéma, Charte pour l'inclusion dans le cinéma et l'audiovisuel, Charte pour la parité et la diversité dans les sociétés d'édition-distribution de films et d'exploitation cinématographique. A déployé un kit de prévention contre les VHSS dans les secteurs de l'audiovisuel et du cinéma.
Collectif Femmes journalistes de sport	Le collectif Femmes Journalistes de Sport réunit plus de 200 femmes de la profession avec un but commun : ne plus être invisibilisées, discriminées, voire harcelées, dans l'exercice de notre métier, être mieux représentées, mieux protégées, plus valorisées. Il est à l'initiative d'une charte invitant les responsables des rédactions sportives, au sein de médias généralistes ou dédiés au sport, à mettre en œuvre une politique volontariste et des actions concrètes pour une meilleure représentation des femmes et des hommes. Charte élaborée par l'association Femmes Journalistes de Sport (FJS) et l'Union des journalistes de sport en France (UJSF), avec le soutien du ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances.
Groupe EGAE	Le Groupe EGAE est agence spécialisée dans le conseil et la formation relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes, la lutte contre les discriminations, à la prévention des VSS. Produit des sessions de formations contre les VHSS dans le cadre du marché interministériel attribué à la société EGAE : formation obligatoire de tous les personnels du ministère de la Culture depuis 2019 (formations dispensées, depuis 2023, dans le cadre du nouveau marché Valeurs de la République remporté par EGAE de nouveau.). Le groupe EGAE a été auditionné par la Mission.
PFDM Association Pour les femmes dans les médias	PFDM a élaboré la charte « Harcèlements sexuels et agissements sexistes, les entreprises media s'engagent ». En 2020 PFDM a lancé en collaboration avec les ministères de la Culture et de l'Égalité entre les femmes et les hommes une nouvelle charte sur la parité femmes/hommes dans le secteur des médias, intitulée <i>Parité : Mode d'emploi</i>. Cette charte a pour objectif d'introduire de nouvelles mesures concernant le processus de recrutement, le congé de paternité, le processus d'augmentation, la réalisation d'un audit interne pour faire un état des lieux transparent de l'entreprise, etc...
Paye ta truelle	Le collectif Paye ta Truelle lutte pour l'égalité et la diversité en archéologie. Il est à l'initiative d'une charte Chantier éthique et a produit un rapport dénonçant les VHSS sur les chantiers archéologiques.

4. Le domaine du sport

Les acteurs en présence

Une vingtaine d'acteurs du domaine sportif interviennent dans la lutte contre les VSS, au titre de la prévention, du repérage, des sanctions et de l'accompagnement, soit de manière spécifique, soit dans un cadre élargi englobant la lutte contre les VSS.

En matière de prévention, six acteurs ou groupes d'acteurs principaux interviennent, sur une thématique plus large que les VSS incluant souvent des fonctions de repérage ou d'accompagnement : le ministère des Sports et des Jeux Paralympiques, la direction des sports et les services déconcentrés du ministère des Sports et des Jeux Paralympiques, l'Agence nationale du Sport, le Comité national olympique et sportif et les comités locaux olympiques et sportifs, les fédérations sportives, les Unités de formation et de recherche en Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives (UFR-Staps) (cf glossaire ci-dessous). Comme le rappelle la direction des sports, « les actions de prévention sont conduites grâce à l'action coordonnée et complémentaire des trois réseaux du ministère, par l'intermédiaire de référents, au sein des fédérations, des établissements publics et des services déconcentrés.

A ces organismes on ajoute, du fait de l'actualité, la [Commission d'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements dans le monde sportif](#), qui a fonctionné au second semestre 2023 et a rendu son rapport notamment sur les VSS en janvier 2024, et la [Commission nationale consultative des droits de l'homme](#), dans son avis qui a suivi.

En matière de repérage, trois organismes interviennent, dont l'un est exclusivement dédié au repérage des VSS : la [Cellule Signal-sports](#), mise en place par le ministère, articulée avec les services départementaux. L'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), service interministériel d'inspection, a une compétence de repérage, d'enquêtes, de signalement et de transmission au Procureur. Les Conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) ont une compétence de veille, de repérage et d'avis sur les suites à donner aux enquêtes.

En matière de sanction, le préfet exerce sur le terrain le contrôle d'honorabilité des intervenants en éducation et activité physique et sportive, professionnels et bénévoles. La délivrance et le renouvellement annuel de la carte professionnelle dépendent de ce contrôle. Sur la base du code du sport, les inspecteurs de la jeunesse et des sports contrôlent et sanctionnent l'activité des clubs et le préfet peut prononcer des interdictions d'exercer. Les inspecteurs ont pour mission le déploiement de la stratégie de prévention, les plans de contrôle et d'inspection, diligents les enquêtes, prennent les mesures de police administrative, qui permet d'écarter le mis en cause jusqu'au jugement. Quant aux fédérations sportives, dotées de commissions de discipline et de comités d'éthique, elles ont un pouvoir de sanction disciplinaire, suivant un règlement disciplinaire type (suspension ou retrait de licence), mais très diversement exercé en fonction des fédérations.

Enfin, de nombreux collectifs ou associations, créés dans le but de dénoncer et juguler les VSS, **accompagnent** les victimes de VSS : les associations Active ton potentiel par l'escrime (ATPE), [Fight for dignity](#), [Rebond](#), [Colosse aux pieds d'argile](#), ou le collectif [Femmes journalistes de sport](#)... Ce collectif fait le lien entre les VSS dans le sport et la position des journalistes sportifs dans les médias. Ce lien est analysé dans le chapitre 5.3 du rapport.

Le domaine du sport est particulièrement impacté par les phénomènes de VSS, du fait de l'exposition des mineurs et du rapport au corps (performance, dépassement...), développé dans le rapport (chapitre 2.1). Selon la direction des sports « la protection des pratiquants sportifs est une mission régalienne essentielle et prioritaire que le ministère conduit depuis maintenant quatre ans ».

Cette protection est encadrée par le code du sport, par le jeu de délégation de service public : dans chaque discipline sportive, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports, subordonnée à la conclusion d'un contrat de délégation entre l'État et la fédération concernée pendant quatre ans. Les stratégies (lutte contre les violences, développement durable, etc.) présentées par les fédérations sportives dans le cadre de leur contrat de délégation avec le ministère doivent faire l'objet d'une évaluation tripartite entre le ministère, l'Agence nationale du sport et la fédération concernée afin d'aligner les financements publics avec l'exécution de ces engagements.

Toute association sportive doit être affiliée à une fédération sportive agréée. Ces contrats comprennent quatre axes contraignants : la protection et l'intégrité du public, le dialogue social, la bonne gouvernance (notamment la parité) et la démocratie et le développement durable.

Face aux VSS, le ministère et les acteurs ont réagi vigoureusement sur l'ensemble des leviers, en cohérence avec les principales recommandations de la Commission d'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements dans le sport et l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme qui a suivi²¹⁹.

Bien avant ces recommandations, le ministère des Sports et des Jeux Paralympiques avait impulsé des actions innovantes, source d'inspiration pour les autres domaines.

A titre d'exemple :

- Le contrôle d'honorabilité reposant sur un système d'information avec contrôle automatisé du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIAISV) et appariement avec le bulletin B2 du casier judiciaire (cf *supra* chapitre 5.3). Le contrôle d'honorabilité a été généralisé à l'ensemble des bénévoles ;
- L'encadrement par le code du sport des procédures et sanctions administratives ;
- Le système national intégré d'écoute, d'orientation et de traitement des signalements par l'autorité préfectorale, le réseau d'inspecteurs et de référents dans les services territoriaux de l'Etat et dans les fédérations ;
- La recherche d'harmonisation des règlements disciplinaires et des échelles de sanction par l'élaboration d'une charte ;
- La création du Label Terrain d'égalité pour les grands événements sportifs et expérimenté pour la Coupe du Monde du rugby en 2023 et les Jeux Olympiques...

Malgré la vigueur et la créativité du ministère des Sports et des Jeux Paralympiques pour juguler les VSS, à de nombreux titres exemplaires, la Mission partage le constat de la CNCDH : « Les instruments mis en place tardivement tant au niveau des administrations ... que des fédérations sportives restent insuffisants en moyens et en coordination pour répondre aux attentes des victimes et pour assurer la mise en place d'un mécanisme cohérent de prévention. »

La Mission valide la conclusion de la direction des sports, pour qui « le cadre législatif et réglementaire est posé mais son appropriation par l'écosystème sportif, très marqué par le bénévolat, doit être amélioré. ».

²¹⁹ Cf Recommandations de la Commission parlementaire et de la CNCDH en Tome 2.

La Mission ajoute le sujet des accompagnants, bien souvent des parents bénévoles, et les angles morts des personnels techniques et logistiques ou d'accompagnement dans les équipements sportifs ou les activités de sport et de loisirs, qui fonctionnent avec une cascade de sous-traitance.

La Mission ajoute également les inégalités des actions des fédérations en matière de lutte contre les VSS et la montée en puissance encore faible des moyens humains de l'Etat : dans les 100 services départementaux, 20 postes d'inspecteurs de la jeunesse et des sports ont été créés et affectés au 1^{er} septembre 2023, 36 nouveaux postes doivent être créés au 1^{er} septembre 2024.

Les acteurs du sport, sous l'égide du ministère des Sports et des Jeux Paralympiques, co-construisent depuis fin 2023 **le projet de loi Héritage**, qui doit consolider les pistes d'amélioration pour une jugulation des VSS en suivant trois axes :

- 1) la gouvernance démocratique : cumul, durée des mandats et renouvellements
- 2) le renforcement de la protection et les comités
- 3) la meilleure protection des pratiquants sportifs, avec la définition dans chaque fédération des plans de formation égalité.

Les trois recommandations prioritaires dans le domaine du sport sont :

- | | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Mettre en place une équipe d'entraîneurs (si possible mixte) pour un groupe de sportifs notamment chez les jeunes afin d'éviter une relation duale entraîneur/entraîné. Favoriser l'accession aux femmes à des postes d'entraîneurs. | <ul style="list-style-type: none">• Mettre en place une stratégie de repérage, de recueil et de libération de la parole en formant dans chaque structure sportive un référent VSS. Pour les sportifs de haut niveau, veiller à la mise en œuvre de la surveillance médicale | <ul style="list-style-type: none">• Harmoniser les grilles de sanctions entre les fédérations sportives |
|---|--|--|

NB : L'ensemble des recommandations sur les différents leviers relatifs à la prévention et la formation, au repérage, aux sanctions et à l'accompagnement figurent dans le corps du rapport et sont regroupées en fin de rapport, par domaine.

En rouge : les acteurs spécifiquement dédiés à la lutte contre les VSS

En bleu, les acteurs intervenant dans un cadre plus général (droits, égalité, violences intrafamiliales...) et partiellement dédiés aux VSS.

Les acteurs sont triés par fonction principale

Prévenir, à titre principal

ANS Agence nationale du sport	L'ANS est un groupement d'intérêt public créé en 2022 comprenant l'Etat, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et les acteurs du monde économique. Sa mission principale est de financer le développement de l'activité physique. Les stratégies (lutte contre les violences, développement durable, etc.) présentées par les fédérations sportives dans le cadre de leur contrat de délégation avec le ministère doivent faire l'objet d'une évaluation tripartite : ministère, Agence nationale du sport et fédération concernée afin d'aligner les financements publics avec l'exécution de ces engagements.
DRAJES et services départementaux	Direction régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports : service déconcentré de l'Etat chargé de la planification, de la programmation, du financement, du suivi, de l'observation et de l'évaluation des actions mises en œuvre dans la région au titre des politiques publiques. Ces services peuvent être amenés à conduire des enquêtes sur la base des signalements qui parviennent à la direction des sports.
CDOS / CROS : Comité départemental/ régional olympique et sportif	Les CDOS et CROS sont des associations qui représentent le CNOSF au niveau départemental / régional. Ils ont pour mission de développer la pratique sportive, sauvegarder et diffuser l'Olympisme, préserver le patrimoine sportif en développant des activités d'animation, de formation des dirigeants sportifs, d'accompagnement des sportifs de haut niveau, de prévention de lutte contre le dopage...

CNOSF et CPSF Comité national olympique et sportif français Comité paralympique et sportif français	Le CNOSF et le CPSF représentent le Comité international olympique sur le territoire et le mouvement sportif, dont le développement et la protection du mouvement olympique. "Il agit en faveur de la paix et contre toute forme de discriminations et de violence dans le sport notamment la promotion des femmes dans le sport" (mission CNOSF). Il mène des travaux d'intérêt commun au bénéfice des fédérations, notamment la formation initiale et continue des dirigeants, salariés, cadres techniques, la reconnaissance et la valorisation du bénévolat, le règlement des litiges sportifs par voie de conciliation et d'arbitrage. Il participe à des travaux d'instances de concertation nationales.
CNCDH Commission consultative nationale des droits de l'homme	Sollicitée pour avis par une députée, la CNCDH s'est saisie de la question des VSS dans le sport. Dans son avis rendu le 25 janvier 2024, elle préconise la création d'un Centre pour l'intégrité du sport afin de renforcer le contrôle de l'intégrité des personnes, des compétitions et des organisations. Elle demande aussi aux pouvoirs publics un renforcement des vérifications du fichier FIJAISV, le retour à la délivrance annuelle d'un certificat médical pour renforcer la détection des victimes ainsi qu'un renforcement des actions de formation et de sensibilisation sur le sujet des VSS. Cf Avis en Tome 2.
UFR-Staps Unité de Formation et de Recherche en Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives	Selon l'avis de la CNCDH « les contenus de prévention des risques liés aux VSS doivent être intégrés dans les formations universitaires STAPS, qui forment les futurs enseignants d'EPS, éducateurs et managers sportifs. De même, les filières universitaires en santé, psychologie, sociologie, etc. qui dispensent des contenus d'apprentissage sur les violences sexuelles devraient prendre en compte les pratiques sportives ».
Commission d'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements dans le sport	La Commission d'enquête parlementaire relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public a été constituée en juillet 2023 et a rendu son rapport en décembre 2023. La Commission a auditionné 193 personnes pendant 6 mois et établi 52 recommandations dont 20 sur la lutte contre les VSS. Cf recommandations reproduites dans le Tome 2.

Prévenir, mais aussi Repérer, Sanctionner et Accompagner

Ministère des sports Direction des sports	Le ministre chargé des sports " prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative à la promotion, à l'organisation et l'accès à la pratique des activités physiques et sportives. Il élabore et met en œuvre, en liaison avec les ministres intéressés, la politique du Gouvernement en faveur du développement de la pratique sportive, du sport de haut niveau et de la haute performance sportive..." Il a le pouvoir de retirer l'agrément ou la délégation d'une fédération, mais ne dispose pas de mesures graduées. La ministre a engagé une procédure de retrait d'agrément/délégation à l'encontre de la FFSG, a diligenté des enquêtes (cf IGESR), a nommé une déléguée ministérielle et annoncé la généralisation du contrôle d'honorabilité des bénévoles (interdiction d'exercer les métiers de professeur, moniteur, éducateur, entraîneur ou animateur d'une activité physique ou sportive, même à titre bénévole en cas de condamnation pour les crimes et délits listés à l'article 212-9 du code du sport.) et possibilité d'une vérification, par l'intermédiaire des services auprès du FIJAIS (Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes) cf articles 706-53-1 et suivants du code de procédure pénale. La direction des sports définit la stratégie nationale de l'Etat dans le champ du sport et met en œuvre les priorités ministérielles, notamment la sécurité du cadre de pratique des activités sportives. Cf Note pour la Mission en Tome 2. La direction des sports a créé et gère cellule de recueil et d'instruction des signalements.
--	---

Repérer, à titre principal

Cellule Signal-sports	Cellule de recueil de signalements mise en place par la direction des sports. Il s'agit d'une boîte mail institutionnelle qui permet de faire remonter des signalements, sur format libre, et d'une plaquette Prévenir les violences sexuelles dans le sport.
IGESR Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche	L'IGESR, service interministériel d'inspection, mène des missions de contrôle qui sont des missions de conformité (fonctionnement général, structurel des fédérations, dans une situation qui n'est pas dysfonctionnelle) et des missions liées à un dysfonctionnement). La ministre a déclenché des enquêtes administratives auprès de l'IGESR sur plusieurs fédérations : Sports de glace, Judo, Escrime... Depuis 2020, l'IGESR porte un regard particulier sur les questions de gouvernance et de VSS et a créé une mission permanente sur les VSS dans l'enseignement supérieur avec pour objectif de faire une revue permanente des fédérations. Cf Note IGESR pour la Mission en Tome 2. L'IGESR recueille des signalements, les signale au procureur et réalise des enquêtes approfondies.

Sanctionner, à titre principal

Préfet de département	Le préfet exerce le contrôle d'honorabilité : tout éducateur sportif exerçant à titre professionnel et tout bénévole encadrant une activité, y compris les juges et les arbitres, que ce soit en club ou dans le cadre de championnats est soumis à une obligation de déclaration auprès du préfet de département, qui transmet l'information aux fédérations. Les services de l'Etat font le double contrôle entre données honorabilité et fichier FIJAIS. Le préfet enclenche les enquêtes administratives et peut conduire à une décision administrative d'interdiction d'exercer (professionnel, bénévole, juges, arbitres)
IJS Inspecteurs de la jeunesse et des sports	Les Inspecteurs de la jeunesse et des sports contrôlent et sanctionnent l'activité des clubs. Ils ont pour mission le déploiement de la stratégie de prévention, les plans de contrôle et d'inspection, diligentent les enquêtes, prennent les mesures de police administrative.
Fédérations sportives, ligues, comités et clubs	La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport prévoit des mesures destinées à améliorer la démocratie au sein des fédérations (obligations en matière de parité femmes hommes). Chaque fédération a un Comité d'éthique et est représentée par des échelons déconcentrés : ligues (région), comité (département), clubs (local). Les fédérations ont un rôle de prévention et de repérage : La fédération française de football est l'une des premières fédérations à avoir mis en place, avant 2020, un dispositif de remontée d'information sur les VSS. Les fédérations ont un pouvoir de sanction disciplinaire : suspendre ou retirer la licence après avis de la CDJSVA.

Accompagner, à titre principal

Association Fight for dignity	L'association a été créée en 2017 par la championne de karaté Laurence Fischer. Son objectif est d'utiliser le sport de manière thérapeutique (via des ateliers dans des lieux médicalisés).
--------------------------------------	---

Association ATPE Active ton potentiel par l'escrime	L'association organise des ateliers qui mêlent escrime et accompagnement thérapeutique individuel pour des personnes en parcours de reconstruction à la suite de VSS.
Association Colosse aux pieds d'argile	L'Association Colosse aux pieds d'argile lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et le bizutage dans le milieu du sport et est représenté dans chaque région par des chargés de mission.
Association La voix de Sarah	L'Association, créée par Sarah ABITBOL a pour objectif de libérer la parole, par des interventions, conférences et expositions.
Association Rebond	L'Association Rebond lutte contre les violences sexuelles sur mineurs dans le milieu du sport par des actions de sensibilisation des différents publics (dirigeants, entraîneurs, parents et jeunes) et d'accompagnement juridique et psychologique des victimes (week end de reconstruction).

5. Les institutions politiques, les collectivités locales et les élus

Se reporter également à la fiche complète « VSS en politique » rédigée par le SDFE pour la Mission. Cf Tome 2.

Une nébuleuse d'acteurs en présence

Ce domaine comprend le niveau national : Gouvernement, Parlement, Conseil économique, social et environnemental, élus, personnel parlementaire, collaborateurs et stagiaires, les sièges des partis politiques, et le niveau local : conseils municipaux, départementaux, régionaux et intercommunalités, personnel des collectivités locales. Les abus d'autorité et de pouvoir sont présents dans les relations professionnelles avec le personnel, les collaborateurs, y compris stagiaires, bénévoles et surtout avec et entre militants. Ils sont également présents entre élus et population, et plus précisément les administrés, en contrepartie de services, au moment des candidatures et en cours de mandat.

Outre les acteurs des VSS cités à titre général, la Mission a relevé une dizaine d'acteurs spécifiques aux institutions politiques (et auditionnés pour la plupart d'entre eux), soit :

- **En matière de prévention**, l'Association des maires de France ([AMF](#)), qui fait de la lutte contre les violences faites aux femmes la grande cause de son mandat 2020-2026 et promeut l'égalité, selon des leviers de diffusion puissants (Congrès annuel, site, Guide pratique). Deux associations sont particulièrement actives en matière de prévention, du fait de leur rôle d'observation et de sensibilisation : [l'Observatoire des VSS en politique](#) et du fait de leur rôle de sensibilisation mais aussi d'accompagnement, et le [Réseau Elues locales](#) qui encourage la féminisation de la vie politique et est également organisme de formation²²⁰.

Les Délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui ont pour mission de « modifier la loi dans un sens plus juste et plus égalitaire, sensibiliser et éclairer députés et gouvernement par des avis et rapports et contrôler l'action du gouvernement pour mieux avancer et rester vigilant²²¹ ».

- **En matière de repérage** des VSS, citons les dispositifs ou cellules d'écoute de l'Assemblée nationale, très faiblement utilisée, gérée par un cabinet conseil²²², des partis politiques, avec des maturités, des volontés et des organisations diverses, avec quelquefois un rôle de sanction, à l'efficacité très contrastée²²³ ;
- **En matière de sanctions**, outre l'émergence des dispositifs disciplinaires des partis politiques, le couperet de la sanction électorale ou de la sanction pénale, la Mission signale le rôle de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Politique ([HATVP](#)) aux compétences circonscrites à la

²²⁰ Ces trois interlocuteurs ont été auditionnés par la Mission et ont transmis des notes. Cf Tome 2.

²²¹ Audition de la présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, Véronique RIOTTON, et Graziella MELCHIOR.

²²² Le Cabinet Equilibres, « spécialisé dans les enjeux de la diversité et de l'inclusion en entreprise » gère la cellule anti-harcèlement de l'Assemblée nationale, constituée de juristes, de psychologues et de médecins et accessible aux députés, collaborateurs, fonctionnaires et contractuels. Son rôle est d'écouter, conseiller et d'accompagner les victimes ou témoins de harcèlement. A la demande de la victime, les spécialistes peuvent solliciter le Déontologue ou le service des Ressources humaines pour prendre toute mesure adaptée. En 2022, la cellule a été saisie 26 fois.

²²³ Auditions de Marlène SCHIAPPA, responsable de la cellule Renaissance qui a créé une structure indépendante avec une cellule « prévention, écoute, action », Nelly GARNIER, vice-présidente Les Républicains en charge de l'éthique hommes-femmes, sans outils d'écoute ou d'embryon disciplinaire, Marie LEVERN, présidente de la commission VSS du parti socialiste, au sein duquel a été créée une cellule d'écoute dotée de référents formés.

prévention des conflits d'intérêt, au contrôle du patrimoine et d'intérêts des responsables publics (élus et non-élus).

La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a été créée en 2013 en réponse à l'affaire Cahuzac. Elle a donné lieu à l'adoption des premières lois sur la transparence de la vie publique, instituant une obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour de nombreux responsables publics.

Le domaine de compétence de cette nouvelle autorité administrative indépendante est doublement circonscrit au respect de la moralité financière et des inéligibilités. Elle s'applique aux élus nationaux, eurodéputés et aux responsables publics, membres du gouvernement et hauts fonctionnaires. La HATVP procède d'une part aux vérifications fiscales et à la vérification du montant du patrimoine en début et en fin de mandat et d'autre part contrôle le respect du non-cumul des mandats et de compatibilité avec les activités privées (sur déclaration et sur dossier).

Au vu de la sensibilité croissante des pouvoirs publics et de l'opinion publique aux VSS, la Mission encourage à une réflexion sur les compétences de la HATVP au regard des inéligibilités des élus nationaux ou eurodéputés. Les cas d'inéligibilité couverts par la loi semblent aujourd'hui trop étroits et ne couvrent pas les antécédents pénaux au sens large, comme le relève le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes.

Cette réflexion, qui pourrait conduire à une modification législative des compétences de la HATVP, est complémentaire de la réflexion à mener sur le contrôle des inéligibilités des candidats aux élections locales par le préfet, aujourd'hui circonscrit au contrôle des condamnations effectives et non couvertes par la prescription, inscrites dans les bulletins B2 du casier judiciaire et du FIJAISV.

Par ailleurs, la Mission relève avec intérêt la proposition, qu'il conviendrait d'approfondir, émise par le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes que « Les personnes s'estimant victimes et celles souhaitant lancer une alerte pourraient saisir cette haute autorité indépendante sans risque de représailles, laquelle pourrait également s'auto-saisir et mener des enquêtes indépendantes, ayant toute légitimité vis-à-vis des partis²²⁴ ».

En conclusion, les dispositifs de veille et de sanction des partis politiques existent mais ne font pas système pour une régulation globale et coordonnée. Il manque un échelon supérieur de supervision, qui répondrait à un besoin moral et de régulation. Face à la réalité du phénomène, la Mission encourage à poursuivre ces réflexions.

- **Enfin, en matière d'accompagnement**, citons les Centres de gestion départementaux et les associations départementales, gérés par les collectivités locales, avec des fonctions déléguées par le CNFPT (cf *supra*) et des missions de formation des élus, d'audits et conseils, dont le montage de cellules d'écoute. Le CNFPT propose des formations adaptées aux besoins des collectivités locales²²⁵.

²²⁴ Proposition formulée par le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes dans ses rapports de 2019, 2022 et 2023. Le HCE propose par ailleurs de créer une haute autorité pour la lutte contre les VSS en politique « pour se substituer au travail des cellules de veille des partis politiques. »

²²⁵ Le CNFPT a cité lors de l'audition les exemples de formation pour l'Eurométropole de Strasbourg *Comprendre pour savoir agir face aux VSS sur son lieu de travail*, en partenariat avec le groupe EGAE, la région Bourgogne-Franche-Comté *La fresque du sexisme* ou la CU Grand Poitiers *Agir contre le sexisme au travail*.

« L'enquête menée en 2021 par le réseau Elues Locales auprès de 1 000 femmes élues fait apparaître que 75% des femmes élues ont déjà été victimes de VSS au cours de leur mandat. A 80%, ces violences sont le fait de collègues élus »

Selon l'Observatoire des VSS en politique, « la légitimité des urnes a bon dos » et « le mandat politique est intouchable, ce qui n'existe pas dans l'entreprise ».

Au sein du monde politique, la relation d'autorité et de pouvoir touche de nombreux types d'acteurs et de nombreuses situations :

- Les élus entre eux, avec ou sans relation d'autorité ou de pouvoir : conseiller municipal/maire, collègue, rival/ concurrent... ;
- Les élus et la population en tant qu'électeurs, administrés ;
- En cours de mandat ou lors des campagnes électorales ;
- Dans le cadre de relations de travail : les élus et le personnel sous leur autorité : agent de la fonction publique territoriale ou personnel collaborateur des assemblées et du Conseil économique social et environnemental, contractuel, militant, stagiaire²²⁶...

De même les acteurs concernés directement ou indirectement par cette problématique sont nombreux mais ne font pas système coordonné, comme dans le domaine du sport (cf *supra*). De même, la connaissance des faits de VSS est ponctuelle ou qualitative et repose sur des initiatives associatives (Réseau Elues Locales, Observatoire des VSS en politique).

Les positions des différentes institutions ou associations auditionnées sont très diverses.

Si la vague #MeToo fait évoluer la société sur la prise de conscience dans l'ensemble des domaines, y compris le monde politique où l'enjeu réputationnel est fort, l'ambiance sexiste, le sentiment d'impunité et la prévalence de la présomption d'innocence sont omniprésents dans le monde politique.

La prévention, sous forme de sensibilisation ou de formation, est largement axée sur les violences intrafamiliales, ce qui peut occulter la prise de conscience des VSS sous relation d'autorité et de pouvoir. De même, l'atteinte de la parité semble un objectif préalable à tout questionnement sur les leviers concrets en faveur de la lutte contre les VSS, voire un obstacle à toute prise de conscience de la part des élus. La parité, inscrite dans la loi du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique concerne également les assemblées délibérantes des communes, régions et départements, mais ne concerne que les communes de plus de 1 000 habitants et n'englobe pas les intercommunalités, ce qui exclut la quasi-totalité des communes et les 1300 établissements publics de coopération intercommunale.

Si le lien de causalité entre l'atteinte de la parité et la réduction des VSS est bien perçu et si les actions progressent en ce sens, par le développement des plans égalité, de la parité dans les instances, à l'inverse, le lien de causalité entre les VSS et la parité n'est pas compris. Or si les femmes sont peu

²²⁶ Au Sénat, un « guide des relations de travail entre les sénateurs et leurs collaborateurs », produit par l'Association pour la gestion des assistants des sénateurs (AGAS), a été diffusé partir de juillet 2018. Il rappelle le cadre législatif en matière d'harcèlement sexuel et d'agissements sexistes, évoque un certain nombre de bonnes pratiques et en détaille la procédure mise en place pour le signalement et le traitement des situations de harcèlement. Cf aussi [Députés et sénateurs, des employeurs comme les autres ? | Angle Droit Avocats.](#)

présentes en politique ou renoncent à candidater ou à renouveler leur mandat, c'est en grande partie dû au phénomène des VSS qui découragerait les femmes.

Le repérage n'est pas suffisamment développé et organisé. Les cellules d'écoute sont généralistes (cellule de France Victimes via une convention avec l'AMF) ou à la recherche d'organisations plus efficaces dans les partis politiques...

Le nouveau Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (CALAE) est une cellule d'écoute, de conseil et de prise en charge pour renforcer la sécurité des élus exposés aux violences. Créé en mai 2023 en réponse aux violences et agressions subies par les élus dans l'exercice de leur mandat, dont le cas du maire de Saint Brévin a été le paroxysme, il a une vocation globale de lutte contre les violences des élus, il est doté de moyens humains mais reste toutefois limité à la veille et au traitement des situations d'atteinte à la sécurité physique et morale des élus, provenant d'agressions de la population. Elle n'est pas étendue aux cas de VSS entre élus, ou avec les administrés.

La sanction repose quasi exclusivement sur l'arsenal pénal d'une part, c'est-à-dire d'abord et avant tout la présomption d'innocence jusqu'à l'issue du procès, et d'autre part sur la sanction de l'électeur, ce qui laisse de larges pans de sanctions béants. Les partis politiques ont certes développé des commissions disciplinaires mais elles sont loin de répondre aux impératifs de lutte contre les VSS.

L'accompagnement s'appuie sur la protection fonctionnelle, protectrice des élus, décidée par le conseil municipal et financé sur son budget (et par mutualisation locale ou nationale).

Les trois recommandations prioritaires dans le domaine des institutions politiques sont :

- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Rendre obligatoire la motivation d'un retrait de délégation de membre d'assemblée locale ainsi qu'un contrôle de la préfecture en cas de retrait de délégation, comme pour les démissions. | <ul style="list-style-type: none">• Réserver une fraction du financement des partis politiques dans les assemblées au respect de la lutte contre les VSS, selon un montant et des modalités à déterminer. | <ul style="list-style-type: none">• Obliger le juge à motiver la décision de non-application de la peine d'inéligibilité en cas de condamnation pour VSS et violences aggravées. |
|---|--|---|

N.B : L'ensemble des recommandations sur les différents leviers relatifs à la prévention et la formation, au repérage, aux sanctions et à l'accompagnement figurent dans le corps du rapport et sont regroupées en fin de rapport, par domaine.

En rouge : les acteurs spécifiquement dédiés à la lutte contre les VSS

En bleu, les acteurs intervenant dans un cadre plus général (droits, égalité, violences intrafamiliales...) et partiellement dédiés aux VSS.

Les acteurs sont triés par fonction.

Prévenir, à titre principal

AGAS Association pour la gestion des assistants de sénateurs	Au Sénat, un « guide des relations de travail entre les sénateurs et leurs collaborateurs », produit par l’AGAS a été diffusé partir de juillet 2018. Il rappelle le cadre législatif en matière d’harcèlement sexuel et d’agissements sexistes, évoque un certain nombre de bonnes pratiques et en détaille la procédure mise en place pour le signalement et le traitement des situations de harcèlement.
AMF ADF, AR et AdCF	Association des maires de France, Association des départements de France, Association des régions de France et Association des Communautés de France L'AMF a une mission de représentation auprès des pouvoirs publics et de conseil aux adhérents. La lutte contre les violences faites aux femmes est une grande cause AMF du mandat 2020-2026. Un guide pratique « les maires et la lutte contre les violences faites aux femmes » est mis à disposition. Il permet de mieux appréhender les différentes formes de violence et de structurer une réponse complète (formation, information, repérage et suivi des victimes...). L’AMF a été auditionnée par la Mission.

DPDFEC Délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes à l'Assemblée nationale et au Sénat	Créée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999, les délégations aux droits des femmes de l'AN et du Sénat sont chargées d'informer les assemblées de la politique suivie par le gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, d'assurer dans ce domaine le suivi de l'application des lois et de « présenter des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation (rapports, déplacement, audition, prix du Sénat qui permet de marquer la considération du Sénat pour des personnalités et des structures engagées dans la défense des droits des femmes". Le rôle des délégations aux droits des femmes est d'informer les assemblées des « conséquences de la politique suivie par le Gouvernement » sur les droits des femmes et sur l'égalité entre les femmes et les hommes, d'assurer dans ce domaine le suivi de l'application des lois et de « présenter des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation ». Les Déléguées respectives à l'Assemblée nationale et au Sénat ont été auditionnées par la Mission.
Observatoire des VSS en politique	Association créée en février 2021 par Fiona TEXEIRE, Mathilde VIOT et Alice COFFIN— qui cofondent en février 2022 l'« Observatoire des violences sexistes et sexuelles en politique » visant à « recenser, documenter et soutenir les femmes victimes » d'agissements sexistes et d'agressions de la part de personnalités politiques. L'Observatoire a été auditionné par la Mission.
Réseau Elues locales Association et réseau Elues locales	Organisme transpartisan créé en 2012 par Julia Mouzon, Élués Locales est le premier réseau national de femmes élues agréée par le ministère de l'Intérieur. Son ambition est d'encourager la féminisation de la vie politique et de soutenir toutes les femmes qui s'engagent dans un mandat local. www.elueslocales.fr. Est également organisme de formation. Le réseau transmet aux femmes élues des outils pour s'imposer et réussir leur mandat par l'échange, l'entraide, le partage d'expériences et la formation au sein d'un réseau départemental. A diffusé une enquête en décembre 2021 "3 femmes élues sur 4 ont un jour été confrontées à des remarques ou comportements sexistes". A lancé la création de la Journée Internationale des Femmes en Politique le 4 décembre qui a pour objectif de rassembler les femmes partout dans le monde et proposer des actions concrètes pour lutter contre les VSS. Le réseau a été auditionné par la Mission. Cf Note pour la Mission en Tome 2.

Repérer, à titre principal

Cellules d'écoute des partis politiques	Le parti Renaissance a créé une cellule d'écoute "Prévention Ecoute Action" indépendante et distincte de la cellule prononçant des sanctions. Le Parti socialiste a créé une cellule d'écoute et d'accompagnement des victimes de VSS, doté de référents formés et pilotée par une Commission VSS. Il n'y a pas d'équivalent au Parti Les Républicains.
--	--

Sanctionner, à titre principal

HATVP Haute autorité pour la transparence de la vie publique	Autorité Administrative Indépendante créée suite à l'affaire Cahuzac, avec adoption des premières lois sur la transparence de la vie publique, instituant une obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour de nombreux responsables publics.
--	---

Accompagner, à titre principal

CALAE Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus	Créé en mai 2023 par la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité pour renforcer la sécurité des élus : protection, prise en charge des frais d'assurance et de procès, cellule d'écoute. Ce centre, qui répond à la demande des élus de disposer d'un outil national de suivi des violences faites aux élus, a deux objectifs : mieux connaître le phénomène des violences aux élus, l'analyser et adapter la réponse opérationnelle en temps réel ; coordonner l'action des forces de sécurité qui agissent, sur le terrain, pour protéger les élus.
--	--

CGD Centres de gestion départementaux et associations départementales	Les Centres de Gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par les employeurs territoriaux : maires, présidents d'établissements publics... Ils ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et au développement des ressources humaines des collectivités et aider au fonctionnement des conseils de discipline. Ils ont des missions d'assistance juridique par transfert des missions du CNFPT. Ils peuvent, par convention avec les collectivités locales, organiser des concours et examens de recrutement ou de promotion propres aux collectivités et établissements non affiliés, gérer les services de médecine préventive et de prévention des RPS, former les élus, réaliser des audits et conseils pour le compte des collectivités locales, monter des cellules...
--	--

Annexe 4 : Panorama international : synthèse de la Mission

Annexe 4 : Panorama international

Synthèse des questionnaires remplis par les conseillers pour les affaires sociales en ambassade d'Allemagne, de Belgique, du Danemark, d'Espagne, d'Italie, du Royaume-Uni et de Suède.

La Mission adresse ses remerciements aux conseillers pour les affaires sociales en ambassade, qui, par l'intermédiaire de la Délégation aux affaires européennes et internationales, ont répondu entre janvier et février 2024 au questionnaire sur les VSS sous relation d'autorité conçu par la Mission.

Les réponses sont documentées, pertinentes et apportent un éclairage précieux ainsi que des pistes de transposition pour la France.

Ci-dessous la synthèse, réalisée par la Mission. Les réponses par pays, recueillies par la Délégation aux affaires européennes et internationales, sont reproduites en Tome 2.²²⁷

Des constats et concepts nuancés suivant les pays

Les constats sur les VSS sous relation d'autorité : deux modèles opposés...

Le constat général est l'importance du phénomène de VSS sous relation d'autorité, quelquefois chiffré par des enquêtes spécifiques, mais le plus souvent sous-estimé ou passé sous silence par rapport au phénomène des violences conjugales, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines.

Cette réalité est présente dans l'ensemble des pays, même si les opinions publiques et les réactions politiques sont diverses.

D'un côté l'exemple du Danemark, où « l'égalité des sexes est généralement perçue comme un acquis et le féminisme comme un combat dépassé (1 Danoise sur 6 se déclarait féministe en 2019 contre 1 femme sur 3 en France et 1 femme sur 2 en Suède) et le sujet assez tabou, pas très présent dans le débat public ou dans les médias, et contraire à l'esprit de tolérance et de liberté des mœurs ». Assez proche, la Suède, quoique touchée en 2017 par l'affaire Jean-Claude Arnault, acteur éminent, et tout récemment par un scandale largement médiatisé dans le monde du sport, mais où « la question de VSS dans le cadre d'un abus de pouvoir n'est pas juridiquement et politiquement identifiée en tant qu'enjeu de politique publique en Suède » et où « les politiques de lutte contre les VSS reposent sur une politique inclusive » et passent en priorité par l'éducation et la notion de l'oppression liée à l'honneur. Pour des raisons différentes, **le Royaume-Uni** semble relativiser la question de la lutte contre les VSS sous relation d'autorité ou de pouvoir, ce sujet étant « moins un sujet de politique publique qu'un sujet propre aux institutions qui font face à un risque plus important de judiciarisation. ».

²²⁷ Les conseillers pour les affaires sociales en ambassade produisent régulièrement des notes relevant du domaine social et coordonnées par la DAEI. La Mission a par ailleurs pris connaissance des notes produites à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes du 25 novembre 2023.

A l’opposé, l’Espagne, récemment touchée par l’affaire Rubiales lors de la remise de la coupe du monde de football et sa poursuite devant les tribunaux, et par la cérémonie des Goya en février 2024, encadrée par l’Académie du cinéma espagnol. Lors de cette cérémonie, le ministre de la Culture a annoncé la création d’une unité spécialisée de prise en charge des victimes de violences machistes dans le secteur culturel. L’opinion et le pouvoir espagnols ont identifié assez tôt la gravité du phénomène et sont engagés depuis 2007 dans une politique volontariste et globale de lutte contre les VSS, avec des moyens juridiques, institutionnels et budgétaires conséquents.

...mais une convergence des situations

Dans les pays où le phénomène est chiffré, la part des personnes victimes de VSS au travail est dans **une fourchette entre 10 et 16 %**. (Danemark : 11 %, Italie : 15,4 %, Suède : 10 % des femmes dont 24 % des femmes de 16 à 29 ans...).

Les populations les plus touchées sont les femmes de faible qualification, sous statut précaire ou nouvellement embauchées, les populations vulnérables telles que les personnes LGBT+, migrantes ou handicapées. En résumé, « Il existe souvent une différence de pouvoir considérable entre les auteurs et les victimes et les relations de dépendance sont exploitées par les harceleurs »²²⁸.

Le phénomène est sous-estimé et largement occulté. En Espagne, on déplore que « 72% des femmes victimes de VSS ne portent pas les faits à la connaissance de leur entreprise, 62% d’entre elles par peur de représailles. Plus de 51% des victimes ignoraient si d’autres femmes de leur entourage professionnel étaient également victimes ou l’avaient été. ». Les syndicats et ONG britanniques « indiquent que malgré un problème massif et généralisé, il y a une relative inaction des pouvoirs publics pour y faire face ». Les cas de harcèlement au travail ne sont pas comptabilisés car « noyés dans la vague catégorie des cas de discrimination liée au sexe. L’ONG openDemocracy estime ainsi que seuls [23 cas de harcèlement sexuel au travail ont abouti à une condamnation en 2021](#).

Les secteurs les plus touchés sont ceux de la santé et de l’action sociale mais aussi les groupes professionnels qui supposent un contact avec la clientèle, à savoir les professions de service (Allemagne), l’hôtellerie et la restauration (Danemark), les services et le commerce, les professions techniques et le secteur des employés de bureau (Italie).

Fait notable, l’Allemagne, le Danemark et la Suède disposent de **données relatives au monde politique**. En Allemagne, « 40 % des femmes politiques ont déjà été victimes de harcèlement sexuel, dont 60 % pour les femmes de moins de 45 ans ». Au Danemark, « les candidates aux dernières élections au *Folketing* de 2022 ont subi du harcèlement sexuel et des menaces, avec jusqu’à 28 % des moins de 40 ans ayant été victimes de harcèlement sexuel au cours de la campagne électorale. En Suède « quasiment la moitié du personnel politique âgé de moins de 30 ans a été exposé à de la violence verbale, physique ou sexuelle ou à des menaces dans l’exercice de leurs fonctions. »

Les concepts et définitions en usage : le langage commun issu ou proche de la convention 190 de l’OIT, quelques particularités nationales

Les concepts, définitions et leur traduction jurisprudentielle ou législative sont relativement semblables entre pays et **s’appuient pour cinq d’entre eux sur la Convention 190 de l’Organisation**

²²⁸ Cf Note du conseiller pour les affaires sociales en Allemagne, Tome 2.

internationale du travail sur la violence et le harcèlement de 2019, ratifiée par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni (La France a ratifié la convention en avril 2023).

Deux particularités notables au sein de pays, dont deux n'ayant pas ratifié la convention 190 de l'OIT:

- un pas décisif franchi au Danemark avec « l'ajout à la loi sur l'égalité de traitement de 2023 de la notion de « **ton ou d'ambiance** » **d'un lieu de travail**, qui ne doit pas être pris en compte dans les cas de harcèlement sexuel. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'affirmer que les cas de harcèlement sexuel sont infondés parce que le lieu de travail a un ton particulièrement « libre ». Soit une traduction législative de la « tolérance zéro » ;
- **le concept d'honneur et d'oppression liée à l'honneur** en Suède telle qu'enseigné à l'école et introduit dans le code pénal : « ce délit comprend l'introduction d'une échelle de sanctions spéciale et plus stricte en raison de la répétition de certains actes criminels à l'encontre d'une personne pour des raisons d'honneur ». De manière proche, le Royaume-Uni signale les **atteintes à l'honneur** parmi les violences faites aux femmes et filles.

Des contextes et des réactions politiques variés

Le socle législatif : de fortes évolutions du droit pénal et du droit du travail

La majorité des pays a réformé le droit pénal en vue d'identifier les notions de VSS, de non-consentement et de créer ou durcir les sanctions (Allemagne en 2016, droit pénal sexuel en Belgique en 2022, loi dite du consentement en Suède en 2018 et nouvelle qualification pénale du « viol par négligence », c'est-à-dire la négligence de l'auteur de l'acte de s'assurer du consentement de la victime). A noter, la France a inclus dans la loi la notion de violence, de contrainte, de menace ou de surprise mais n'a pas intégré la notion de non-consentement, tout comme 13 autres pays de l'UE.

L'Italie érige au niveau constitutionnel la garantie du droit à la santé, l'égalité entre hommes et femmes sur le lieu de travail et un environnement de travail respectueux de la santé et de la dignité des travailleurs et a créé un code de l'égalité des chances en 2006.

Parallèlement, des lois ont pour but de protéger les employés et obligent les employeurs à maintenir un environnement de travail sûr, sans harcèlement sexuel ou traitent plus largement de l'égalité de traitement (Allemagne), ou encore s'étend à tous risques portant atteinte à la santé et à la sécurité des travailleurs (Belgique).

Au Danemark, une loi de mars 2023 visant à lutter contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail a transposé les accords entre le gouvernement et les partenaires sociaux, avec pour objectif de clarifier la responsabilité de l'employeur et d'établir des critères pour l'indemnisation des victimes.

Des lois organiques en Espagne, dont la dernière loi 10/2022 de « garantie intégrale de la liberté sexuelle » et des lois dites « intégrales », avec inversement de la charge de la preuve, renforcent le droit du travail en protégeant les travailleurs, prévenant les risques professionnels et signalant des infractions graves de la part des employeurs.

Le harcèlement sexuel est considéré en Suède comme une forme de discrimination au regard de la loi de lutte contre les discriminations, l'employeur ayant la responsabilité de prévenir la survenance des VSS au travail et d'agir rapidement.

L'Equality Act 2010 définit le harcèlement sexuel, verbal et non-verbal applicable au Royaume-Uni et définit le « harcèlement (harassment) dans un contexte professionnel, signalé par un environnement créant un environnement humiliant, hostile, intimidant ou dégradant. Le Worker Protection Act de

2023 introduit une obligation positive supplémentaire pour les employeurs de prendre des mesures raisonnables pour prévenir le harcèlement sexuel des employés. **Par ailleurs, depuis 2022 il est mis fin à la libération anticipée automatique des délinquants violents et sexuels.**

Toutefois, pour reprendre la réserve exprimée dans la note concernant l'Allemagne, « une critique avancée par de nombreuses associations est le petit nombre de condamnations dans les cas de violences sexuelles. Le manque de preuves et la présomption d'innocence rendent une condamnation souvent impossible. Un point soulevé est le manque de sensibilisation du personnel de l'appareil juridique en raison d'un manque de formations traitant ce sujet. »

Un socle institutionnel bien structuré et relayé au niveau local

Le socle institutionnel des différents pays est formellement bien structuré et relayé au niveau local. **Des structures nationales sont dédiées** à la lutte contre les discriminations (et indirectement les VSS), en Allemagne (Agence fédérale de lutte contre les discriminations, Agence pour l'environnement de travail), à la lutte contre les violences de genre en Espagne (Délégation du gouvernement et Institut des Femmes), au Royaume-Uni (Human Rights Commission), en Suède (Agence suédoise pour l'égalité des sexes, Centre national contre les violences liées à l'honneur) et ont mission d'informer, d'enquêter, de faire des recommandations voire de formuler des politiques publiques, de les impulser et de les coordonner. Le socle le plus abouti se trouve en Espagne.

Inversement, la stratégie danoise ne s'appuie pas sur une structure nationale dédiée mais sur une Autorité nationale sur l'environnement de travail et repose « sur les organisations (les entreprises), elles-mêmes confrontées à des VSS, à l'action permanente des services sociaux et de santé ainsi que du système judiciaire, complétée par des recommandations et directives de l'Autorité sur l'environnement de travail. Des initiatives peuvent également être mises en place à l'échelon local et au niveau des municipalités, qui sont responsables au Danemark du domaine social et médico-social ».

Le rôle et la responsabilité des entreprises et des partenaires sociaux, inscrits dans la loi ou les accords mais pas toujours suivis d'effets

« L'égalité de traitement » (Allemagne), « l'environnement de travail qui doit écarter tout comportement abusif ou harcèlement sexuel » (Danemark), les plans d'égalité obligatoires dans les entreprises, comprenant des mesures relatives à la prévention du harcèlement sexuel et négociés avec les représentants du personnel ou les syndicats (Espagne), « l'accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail » (Italie) fondent la responsabilité des entreprises et des partenaires sociaux en matière de lutte contre les VSS, en créant un environnement sûr et sain, des mesures préventives efficaces. A noter, celle-ci est primordiale au Danemark, pilotée par l'Autorité sur l'environnement de travail. Le socle est scellé par des accords entre les entreprises et les organisations syndicales (cinq accords de parties au Danemark). Enfin, au Royaume-Uni, les cas de VSS « sont largement gérés en interne par des procédures d'accords de règlement à l'amiable non-public, dans un contexte où les rapports hiérarchiques dans les milieux professionnels britanniques ne sont pas aussi marqués qu'en France avec une approche plus « horizontale ». Ainsi le droit du travail ne consacre pas de rapport de subordination comme central dans les rapports professionnels », mais s'appuie sur la « position de confiance et l'abus de confiance. »

Toutefois, **ce socle commun est loin d'être suivi d'effets** : En Espagne, « en dépit du socle législatif et institutionnel très volontaire et doté de moyens, 71% des conventions collectives ne comportent pas de définition du harcèlement sexuel et 79% ne mentionnent pas le harcèlement sexiste. Des

conventions collectives qui les intègrent, 10% requalifient les VSS en contraventions. 30% des 36 plans d'égalité d'entreprises publiques ne contiennent pas de protocole, exigé par la loi, en matière de VSS. »

Le rôle divers des associations et organisations caritatives

Les associations de lutte contre les VSS sont souvent sectorielles (culture, spectacle, sport), se concentrent sur les violences domestiques ou touchent des domaines plus généraux que les VSS sous relation d'autorité et sont souvent dotées de cellules d'écoute.

Elles sont relativement nombreuses en Italie, alors qu'elles tiennent une place négligeable au Danemark.

A noter, le rôle particulier de **White Ribbon**, principale organisation caritative du Royaume-Uni qui engage les hommes et les garçons « ambassadeurs du ruban blanc (dont le mouvement a été créé en 1991 au Canada) » à mettre fin à la violence à l'égard des femmes et des filles en promouvant une culture d'égalité et de respect. Parmi ses leviers d'action, [White Ribbon Supporters Organisations](#) qui s'adresse à toute organisation de moins de 250 employés qui souhaite faire une différence dans la prévention de la violence à l'égard des femmes et la création d'une culture positive et respectueuse dans leurs communautés (écoles, petites salles, clubs sportifs, petites entreprises).

Les programmes et les dispositifs : une mise en place généralisée, des initiatives marquantes

Les programmes nationaux sont largement mis en place...

Les programmes politiques sont nombreux : en Allemagne, un programme fédéral de promotion contre la violence envers les femmes a été mis en place en 2022. En Belgique ont été mis en place un programme de lutte contre les VSS dans le sport, un organe indépendant dédié à la lutte contre les VSS dans le milieu politique et un Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre 2021-2025. En Espagne, le Pacte d'Etat contre les violences faites aux femmes voté en 2017, a été rejoint par l'exécutif et les collectivités locales et doté de 1 Md € sur cinq ans. En Italie, a été mis en place le Plan stratégique national sur la violence masculine à l'égard des femmes 2017-2020. Le gouvernement britannique a publié en 2021 [sa stratégie de lutte contre les violences à l'égard des femmes et des filles](#), selon une approche globale des VSS (pluri-institutionnelle mais sans focus sur les relations de travail) et en Suède un plan de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans la culture ainsi qu'un programme national de prévention de la violence ont été adoptés en 2022.

... parmi eux, des dispositifs et des initiatives marquants

Un « Protocole de Prévention et d'Action face au harcèlement sexuel et sexiste dans le monde du travail » élaboré en 2021 par le ministère de l'Egalité espagnol, en collaboration avec l'Institut des femmes, destiné aux entreprises, les informe du cadre législatif en matière de VSS sous lien d'autorité et notamment de l'obligation pour toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, de disposer d'un protocole, ainsi que des avantages, pour l'entreprise comme pour les salarié.e.s d'en disposer : rapidité de la prise en charge, confidentialité, garanties et protection de la victime, fin à des comportements qui n'entrent pas forcément dans la qualification de VSS mais dont l'aggravation pourrait y conduire.

De même, les entreprises espagnoles doivent **sensibiliser et former l'ensemble de leur personnel à la protection intégrale contre la violence sexuelle et inclure les VSS parmi les risques professionnels** concomitants dans l'évaluation des risques des différents emplois occupés par des travailleuses (Loi organique 10/2022). Enfin, les entreprises qui adaptent leur structure et leurs règles de fonctionnement aux dispositions de cette loi seront reconnues par le **label "Entreprises pour une société sans violence à caractère sexiste"**. Ce label pourra être retiré si des circonstances le justifient.

Une ligne téléphonique d'aide joignable 24 heures sur 24 pour les femmes victimes de violence ainsi qu'à leurs proches ou leur famille a été mise en place en Allemagne depuis 2013. « Ce service est gratuit, proposé dans plusieurs langues et un échange par messages ou par mails est également possible. Depuis 2013, 390 000 consultations ont été effectuées, dont 16 300 en langue étrangère. Le service est jugé efficace notamment grâce au fait que la ligne est joignable à tous moments car une grande partie des appels est reçue le soir, la nuit et les jours fériés ». L'Italie met en œuvre « un numéro d'utilité publique, 24h/24, 7j/7, gratuit, accessible à partir des réseaux fixes et mobiles, avec un accueil disponible en italien, anglais, français, espagnol et arabe et fournit des informations et des conseils. »

10 Centres de prise en charge des violences sexuelles créés depuis 2017 en Belgique, issus d'une collaboration entre personnel soignant, police et justice, formé, permettent aux victimes d'obtenir une assistance médico-légale et psychologique gratuite et de porter plainte en un même lieu, H24, J7.

Un **réseau des conseillers à l'égalité mis en place en 2006 en Italie** et présent dans tout le pays, a un rôle central dans l'identification et la résolution des cas de harcèlement sexuel et de violence fondée sur le genre au travail. En tant qu'agents publics, les conseillers interviennent dans les cas de discrimination fondée sur le sexe dans l'emploi et de harcèlement, dont le harcèlement sexuel sur le lieu de travail dans le cadre d'une tentative de conciliation et/ou d'un recours juridique. Ils traitent les dossiers de manière autonome et ont l'obligation légale de signaler aux autorités judiciaires les infractions dont ils ont connaissance et d'engager des poursuites. Ils adressent un rapport annuel au ministre en charge de l'égalité des chances.

Des **déléguées municipales aux droits des femmes ou à l'égalité des chances** désignées dans les municipalités allemandes représentent les intérêts politiques des femmes dans les municipalités. Leur travail en réseau leur permet d'être force de proposition auprès des Länder et de l'Etat fédéral.

En Suède, les écoles jouent un rôle important dans la création d'une culture du consentement, où les relations sexuelles sont sur la base d'un consentement mutuel et où le harcèlement sexuel n'est pas normalisé. Les programmes scolaires incluent des formulations renforcées sur la sexualité, le consentement et les violences et l'oppression liées à l'honneur.

Enfin, à la périphérie du sujet traité par la Mission, un **dispositif notable dans le domaine religieux** a été mis en place en Belgique. **Depuis septembre 2023, les points de contact et services d'écoute de l'Eglise ont recueilli plus de 200 signalements.** Par ailleurs, une **commission parlementaire d'enquête sur les violences sexuelles au sein de l'Eglise a été créée en septembre 2023** après la diffusion du documentaire *Les oubliés de Dieu* à la télévision belge.

Les notes complètes des ambassades, actualisées à juin 2024, sont reproduites dans le Tome 2 :

DAEI - Réseau des conseillers pour les affaires sociales
Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède

Fin du Tome 1.

Dans le Tome 2 :

- Notes et contributions des personnes auditionnées
- Notes des conseillers pour les affaires sociales des ambassades
- Avis et Recommandations des rapports récents
- Résultats de l'enquête Genese sur les VSS au travail

RAPPORT AU GOUVERNEMENT
SUR LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES
SOUS RELATION
D'AUTORITÉ OU DE POUVOIR

AGIR CONTRE CE FLÉAU TROP LONGTEMPS IGNORÉ

L'enjeu de ce rapport est de faire un état des lieux et d'établir des recommandations sur l'angle mort que représentent les violences sexistes et sexuelles sous relation d'autorité ou de pouvoir.

Au terme du travail de recherche effectué, après près de 70 auditions et un tour d'horizon européen, il présente **41 mesures pratiques et pragmatiques à mettre en œuvre pour construire une chaîne vertueuse de prévention, de repérage, de sanction, d'accompagnement et de réparation et faire œuvre utile pour la société tout entière.**



Les membres de la Mission :
Christine ABROSSIMOV, administratrice de l'Etat,
Christine CALDEIRA, secrétaire générale de l'ANDRH,
Angélique CAUCHY, sportive de haut niveau, présidente de l'association *Rebond*,
Bariza KHIARI, ancienne sénatrice de Paris et vice-présidente du Sénat,
Marie-France OLIERIC, chef de pôle des maternités du CHR de Metz-Thionville
et présidente de l'association *Donner des ELLES à la santé*,
Rachel-Flore PARDO, avocate au Barreau de Paris et activiste féministe