



**Avis à l'attention du Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes
Défenseur des droits, Juin 2016**

Le Défenseur des droits est une autorité indépendante de rang constitutionnel, consacrée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Il est chargé de veiller au respect des droits et libertés dans les relations avec les autorités et services de l'Etat, de l'intérêt supérieur des droits de l'enfant et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Il est enfin chargé de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, tel que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République après avis du Parlement. Il est assisté de trois adjoints, vice-présidents respectivement des collèges consultatifs au titre de la déontologie de la sécurité, des droits de l'enfant et de la lutte contre les discriminations. Un délégué général à la médiation avec les services publics l'assiste en matière de droits et libertés dans les relations avec les autorités et services de l'Etat. L'institution compte 230 agents et 400 délégués volontaires répartis sur l'ensemble du territoire.

Les compétences du Défenseur des droits se déclinent autour d'une activité de protection des droits par le traitement des réclamations individuelles, et d'une activité de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. A ce titre, l'institution concourt notamment à l'évolution du droit en formulant des avis sur les projets et propositions de loi qui relèvent de sa compétence, des propositions de réformes auprès de diverses autorités gouvernementales, parlementaires ou indépendantes et en rédigeant des rapports thématiques. Le Défenseur des droits dispose également d'une mission « études et recherche » lui permettant de collecter ou de faire produire des données scientifiques. A la faveur de ces travaux, l'institution peut approfondir sa compréhension des atteintes au droit, identifier les publics et domaines à risques et ainsi orienter son action de façon à la rendre plus effective.

La question de la non-discrimination à l'égard des femmes est au cœur de l'activité du Défenseur des droits. Il est en effet pour la France l'« organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement » prévu par les directives européennes en matière de lutte contre les discriminations, en particulier liées au sexe. Il coopère avec les institutions publiques intervenant dans le secteur des droits des femmes telles que le Service des droits des femmes et de l'égalité, le Haut conseil à l'égalité, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle.

Les critères de discrimination interdits par la loi, que sont la grossesse, le sexe et la situation de famille, constituent le troisième motif de saisine du Défenseur des droits en matière de discriminations, soit 13,6% sur un total de 4846 saisines en 2015. Les réclamations font l'objet d'enquêtes suivies, le cas échéant, de médiations, de recommandations individuelles ou collectives ou encore d'observations devant les juridictions. Les décisions de l'institution sur le sujet sont régulièrement portées à l'examen du Collège consacré à la lutte contre les discriminations, et font l'objet d'échanges avec les membres de la société civile, notamment, dans le cadre d'un comité d'entente « Egalité femmes-hommes »¹ animé par le Défenseur des droits.

¹ Ce comité qui est réuni deux fois par an se compose aujourd'hui de 15 associations : [Osez le Féminisme](#) ; [Femmes Solidaires](#) ; [Fédération Nationale Solidarité Femmes \(FNSF\)](#) ; [Mouvement Français pour Le Planning familial](#) ; [Laboratoire de l'Egalité](#) ; [Coordination française pour le Lobby Européen des Femmes \(CLEF\)](#) ; [Association européenne contre les Violences faites aux Femmes au Travail \(AVFT\)](#) ; [Business and Professional Women \(BPW\) France](#) ; [Centre National d'Information des Droits des](#)

Le Défenseur des droits établit aujourd'hui un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre de la CEDAW en France : malgré l'importance des dispositifs destinés à garantir l'égalité, les discriminations en raison du sexe, de la grossesse, de la situation de famille comme le harcèlement fondé sur le sexe et le harcèlement moral à l'égard des femmes persistent dans de nombreux domaines tels que l'emploi, le logement, l'éducation, l'accès aux biens et services, qu'ils soient publics ou privés. Par ailleurs, la répression pénale du harcèlement sexuel apparaît aujourd'hui inefficace et ne protège pas les victimes. Le Défenseur des droits a ainsi pu mettre au jour des discriminations systémiques, en particulier dans l'emploi. Dans certaines de ses enquêtes, il a pu également constater la dimension intersectionnelle des discriminations fondées sur le sexe, notamment en lien avec l'origine.

Dans le présent avis, le Défenseur des droits a souhaité présenter sous forme synthétique un certain nombre des actions qu'il a mises en œuvre ainsi que des recommandations et propositions de réformes formulées dans le domaine de l'égalité femmes/hommes depuis sa création, en 2011. Si certaines de ces recommandations ne sont pas toujours directement liées aux questions posées par le Comité au gouvernement français, elles répondent cependant aux obligations prévues dans les différents domaines de la Convention.

Cadre constitutionnel législatif et institutionnel (question n°1)

Question 1.1 : Application de la loi n° 2014-873 qui s'emploie à promouvoir une égalité effective entre les femmes et les hommes

Dans la continuité des travaux de la HALDE, le Défenseur des droits a eu à traiter de nombreux dossiers dans le domaine de l'emploi, faisant état de difficultés vécues par des femmes en lien avec leur grossesse et leur maternité.

Le texte adopté est notamment le fruit de recommandations précédemment portées par le Défenseur des droits: la protection des collaboratrices libérales contre la rupture du contrat pendant la grossesse et au retour de congé de maternité, qui a facilité l'accès et l'effectivité des recours ; la relative précision des obligations des partenaires sociaux concernant la révision des classifications professionnelles, qui a donné lieu à une mobilisation des partenaires sociaux sous l'égide du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, la mise en œuvre d'un rapport sur une harmonisation des conditions d'ouverture et d'indemnisation des droits aux différents types de congés existants, ainsi que sur la portabilité de ces droits et le cadre de leur mise en œuvre (cf. *Avis n°14-07 du 2 juin 2014, relatif au projet de loi n°71 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*).

Deux dispositions du projet de loi *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* portées par l'Association européenne contre les Violences faites aux Femmes au Travail (AVFT) et le Défenseur des droits qui avaient été sanctionnées par le Conseil constitutionnel pour une raison de procédure ont été réintégrées dans le projet de loi n° 3600 *visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs* actuellement débattu au Parlement. Il s'agit d'une part, du prolongement de la période légale d'interdiction de rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur pour les femmes à l'issue de leurs congés liés à la grossesse jusqu'à dix semaines, et d'autre part de préciser dans la loi que la période de protection contre le licenciement suivant le congé de maternité est suspendue par la prise de congés payés (cf. *Courrier du 18 avril 2016 à la Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelles et du dialogue social*).

Recommandations du Défenseur des droits dans le domaine législatif

Concernant le projet de loi *visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs* (appelé à être discuté courant juin au Sénat), le Défenseur des droits propose d'inscrire expressément dans la loi l'interdiction faite à l'employeur d'adopter des mesures

préparatoires au licenciement pendant la période de protection. Cette disposition permettrait à la France de rendre explicites les modalités de protection des femmes enceintes et des femmes ayant accouché contre les discriminations, de codifier la jurisprudence française et européenne et de respecter ses engagements internationaux en matière de lutte contre les discriminations à l'égard des femmes (cf. *Avis n°16-05 du 24 février 2016 et Courrier du 18 avril 2016 à la Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelles et du dialogue social*).

De façon générale, le Défenseur des droits s'interroge sur l'opportunité de confier à la négociation collective des questions relevant de droits dont la protection est d'ordre public. Le Défenseur des droits a alerté le gouvernement sur le risque de voir s'instaurer en toute légalité dans les entreprises des situations de discrimination indirecte contraires aux principes de l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 relative à *la lutte contre les discriminations*. Dans un contexte général où les obligations de négociation en matière d'égalité femmes/hommes ont été allégées et compte tenu de la surreprésentation des femmes dans les secteurs et entreprises à faible densité syndicale, les femmes se retrouvent dans des situations de vulnérabilité dans un contexte de négociation élargie. Cela est encore plus vrai pour les emplois à temps partiel qui sont occupés à plus de 80% par des femmes. Le Défenseur des droits considère que le gouvernement pourrait envisager d'inscrire dans la loi une « clause générale de non-retour » qui préserverait, quels que soient les résultats de la négociation collective, les mécanismes de garantie des droits des femmes salariées (cf. *Courrier du 18 avril 2016 à la Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelles et du dialogue social*).

Recommandations du Défenseur des droits concernant le projet de loi *Egalité et Citoyenneté*

A l'occasion des débats sur le projet de loi *Egalité et Citoyenneté*, le Défenseur des droits a recommandé de préciser et clarifier la définition du **harcèlement discriminatoire** afin de le rendre plus performant dans son effectivité. Les directives européennes 2000/78, 2000/43, 2002/73 et 2006/54 dans leur article 2, définissent en effet le harcèlement comme « (...) *une forme de discrimination (...) lorsqu'un comportement indésirable lié à l'un des motifs visés à l'article 1er se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ». Transposant cette disposition, l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 ne reprend pas expressément le terme de harcèlement, et définit le comportement en question comme un « *agissement ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant* ». Le Défenseur des droits propose de substituer la définition des directives à celle présente dans la loi du 27 mai 2008 dans les termes suivants : « *le harcèlement entendu comme tout comportement indésirable, y compris isolé lorsqu'il est d'une particulière gravité, lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » (cf. *Avis15-16 du 3 juin 2016, relatif au projet de loi Egalité et Citoyenneté*).

Recommandations du Défenseur des droits en matière de harcèlement sexuel

Le projet de loi *de modernisation de la justice du XXIème siècle* comprend, comme le projet de loi *Egalité et Citoyenneté*, dans leurs rédactions actuelles, plusieurs dispositions visant à modifier la loi du 27 mai 2008 ***portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations***

Le Défenseur des droits recommande qu'un recours civil puisse être prévu pour les personnes victimes de harcèlement sexuel commis dans d'autres domaines que celui de l'emploi (domaine dans lequel ce recours existe déjà), afin qu'elles puissent bénéficier, comme d'autres victimes de discrimination, de l'aménagement de la charge de la preuve tel que prévu par l'article de la loi du 27 mai 2008.

Par ailleurs, le projet de loi *visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs*, dans l'état actuel de sa rédaction, introduit un nouveau chapitre 1er bis intitulé « renforcer la lutte contre les discriminations, harcèlement sexuel et agissements sexistes » alignant

l'aménagement de la charge de la preuve entre harcèlement et discrimination (il s'agit de présenter des éléments de faits et non plus d'établir des faits) et ajoutant les agissements sexistes dans les obligations de mention dans le règlement intérieur et au sein de l'obligation de sécurité de l'employeur (article L1142-2-1 du code du travail).

Le Défenseur des droits est bien entendu très favorable avec ces ajouts. Néanmoins, il serait tout aussi essentiel d'interdire ces agissements sexistes dans la fonction publique. Cela apparaît d'autant plus important que l'employeur est tenu de prendre des mesures de prévention en matière d'agissements sexistes (article 1er quater). Dès lors que l'article L4121-2 du code du travail s'applique aux employeurs publics, il serait logique que les agissements sexistes soient également prohibés dans loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (cf. avis 16-16 du 1^{er} juin 2016)

Recommandations du Défenseur des droits concernant la suppression du rapport de situation comparée dans loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi

En mai 2015, dans un courrier au Ministre de l'emploi sur les dispositions du projet de loi *relatif au dialogue social et à l'emploi*, le Défenseur des droits avait demandé que soit revu l'article 13 du projet de loi qui lui paraissait « aller à l'encontre de l'objectif d'effectivité du principe d'égalité entre les femmes et les hommes ». Cet article supprimait le rapport de situation comparée (RSC), «outil crucial pour mesurer les évolutions de l'égalité réelle entre femmes et hommes dans l'entreprise », et le remplaçait « par une simple information en comité d'entreprise à partir d'une base de données unique aux contours flous ».

Le Défenseur a depuis noté certaines améliorations du dispositif² mais fait toutefois montre de sa vigilance à venir s'agissant de la mise en œuvre de la loi (cf. *Courrier du 11 mai 2015 au Ministre du travail*).

Accès des femmes à la justice (Question n°2)

Question 2.1 : Campagnes d'information et autres mesures visant à encourager les femmes à défendre leurs droits.

À l'occasion de la Journée internationale des droits de la femme du 8 mars 2014, le Défenseur des droits a communiqué les résultats de la première enquête depuis 1991, réalisée sur le harcèlement sexuel au travail, qui touche encore aujourd'hui 1 femme sur 5. De même, il a rappelé le droit et les recours auxquels les femmes ont accès en la matière³.

[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150715 - depliant-harcelement sexuel web.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150715_-_depliant-harcelement_sexuel_web.pdf).

Le Défenseur des droit mène également des actions de communication multiples en matière de lutte contre les discriminations sur le sexe, la grossesse et la situation de famille afin d'améliorer la connaissance du droit et l'accès au droit des femmes :

² Notamment en matière de sécurisation de l'obligation pour l'employeur de mettre à la disposition des représentants du personnel les informations qui étaient prévues le rapport de situation comparée dans « *une rubrique dédiée à l'égalité professionnelle dans la base de données unique* », d'interdiction de modifier par accord les informations concernant l'égalité professionnelle à fournir et de réaffirmation de l'imposition à l'employeur d'une pénalité si l'entreprise n'est pas couverte par un accord sur l'égalité homme-femme.

³ Dans ce contexte, seuls 3 cas sur 10 sont rapportés à la direction ou à l'employeur et près de 30% des victimes n'en parlent à personne. Dans 40% des cas, la résolution du problème se fait au détriment de la plaignante, avec des conséquences directes sur son emploi (non renouvellement de contrat, blocage dans la carrière). À l'inverse, seules 40% des victimes indiquent qu'une mesure a été prise à l'encontre de l'auteur présumé (sanction, licenciement, mutation). À noter également que, d'après l'enquête, seules 5% des victimes portent plainte.

cf. Discriminations liés à la grossesse :

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_dep_20121001_grossesse_discrimination.pdf

cf. Les droits des femmes : http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150715_-_depliant-droit-femmes_web_0.pdf (id, avec accessibilité renforcée :

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_dep_20140301_femmes_accessible.pdf).

Dans ses outils de communication, le Défenseur des droits favorise également l'approche intersectionnelle, à l'instar de la fiche thématique portant sur l'homophobie au travail qui comprend un *focus* spécifique sur la lesbophobie, afin de souligner que les lesbiennes sont doublement exposées aux discriminations : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/fiches-thematiques/lhomophobie-au-travail>

Dans l'affiche produite pour les droits des homosexuel.le.s, il lui a également semblé important de mettre l'accent sur les femmes lesbiennes, souvent peu visibles dans les campagnes d'information et de communication sur le sujet : http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150623_affichehomosexualitefemmes_0.pdf.

Question 2.2 : Mobilisation des ressources humaines, techniques et financières assignées au Défenseur des droits pour qu'il puisse s'acquitter pleinement de son mandat.

Le Défenseur des droits mobilise tous les moyens mis à sa disposition afin de répondre aux missions qui sont les siennes, et notamment la lutte contre les discriminations. Les questions relatives aux discriminations femmes/hommes sont traitées par tous les services en fonction de leur domaine de compétence. Le département de Promotion de l'égalité et l'accès aux droits (DPEAD), a été créé au 1^{er} trimestre 2015 et constitue une priorité pour l'institution. Sa mission est de mettre en œuvre, d'une part, des actions qui permettent de réduire les situations où l'accès aux droits est problématique et d'autre part, des actions qui permettent aux personnes de faire valoir leur droits, notamment en saisissant le DDD.

La répartition des 234 effectifs physiques (au 31.12.2015), entre les services de l'institution chargés de la promotion, de la protection ou encore les services supports, prend en compte les priorités en la matière, afin de répondre aux problématiques. A ceux-ci, s'ajoute le réseau des 400 délégués territoriaux bénévoles, qui par leur action au quotidien, permettent de promouvoir l'accès aux droits et de répondre aux réclamations.

Le budget (crédits de personnel et de fonctionnement) de 27,5 M€ disponibles en 2015, permet de conduire diverses actions de promotion et de protection, en fonction des champs de compétences de l'institution et grâce également à l'analyse des réclamations reçues, qui permet de cibler les actions. <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapport-annuel-dactivite-2015>.

Question 2.3 : Impact des recommandations individuelles et des offres de médiation faites à ce jour par le Défenseur des droits ainsi que des informations sur les études menées et les propositions de réformes législatives formulées dans le domaine de la discrimination à l'égard des femmes.

A l'issue de l'instruction des réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits procède à une médiation, une recommandation individuelle ou générale, une proposition de réforme ou des observations devant le tribunal afin de l'éclairer sur sa lecture du dossier. Ses observations sont suivies à plus de 60 %. Ses médiations sont réussies à plus de 80%.

Entre 2011 et 2016, le Défenseur des droits a rendu plus d'une vingtaine d'avis au Parlement et recommandations générales au gouvernement en lien avec les droits des femmes. Les informations sur les propositions de réformes ont été intégrées au présent avis au fur et à mesure des questions posées par le Comité. La liste des avis au parlement du Défenseur des droits et des recommandations au gouvernement est répertoriée dans l'annexe 1.

L'ensemble des rapports, enquêtes et études produites par le Défenseur des droits sur le sujet figurent également en annexe 2 du présent avis. Plus particulièrement, en 2016, l'institution rendra publics les premiers résultats d'une enquête sur l'accès aux droits. Les questions posées par l'enquête permettront de saisir l'expérience des inégalités ou la connaissance de l'institution selon des profils types.

Question 2.4 : Recours des femmes victimes de discriminations cumulatives ou d'une convergence de discriminations.

En dépit des directives européennes qui préconisent une approche intersectionnelle dans la lutte contre les discriminations, force est de constater que le droit français comme les actions de lutte contre les discriminations peinent à s'en saisir. Bien que les textes permettent de les invoquer en justice, le Défenseur des droits relève qu'en pratique, rares sont les opportunités de mise en œuvre d'une stratégie de preuve permettant d'exploiter efficacement les discriminations multicritères. Elles sont en effet limitées à la possibilité d'identifier des éléments de comparaison pertinents, cas rares, aux situations où l'enquête révèle la spécificité de la situation liée à cette combinaison de critères, ou au fait que le mis en cause les ait pris en compte. Le Défenseur des droits souhaite signaler les questions récurrentes liées à la spécificité des situations vécues par les femmes migrantes en matière de harcèlement sexuel, aux femmes de plus de 40 ans dans l'accès à l'emploi, ou aux stéréotypes sur les femmes portant le voile.

Recommandations du Défenseur des droits concernant le projet de loi n°3204 relatif à l'action de groupe et à l'ordre judiciaire (ou projet de loi *Modernisation de la justice du XXIème siècle*)

Dans le projet de loi *relatif à l'action de groupe*, le Défenseur des droits a recommandé que les associations mais également les regroupements de victimes constitués pour les besoins de la cause soient habilités à déclencher des actions de groupe en matière d'emploi, au-delà des syndicats. En effet, le Défenseur des droits a pu constater dans sa pratique que les syndicats se « spécialisent » dans les discriminations syndicales et sont très peu présents dans les réclamations et le contentieux relatifs aux discriminations fondées sur le sexe ou la grossesse ou au harcèlement fondé sur le sexe ou harcèlement sexuel. Le travail des associations est donc précieux en la matière. Mais les associations défendant les droits des femmes qui interviennent sur les questions d'emploi dans les contentieux civil et administratif, comme l'AVFT pour les cas de violences faites aux femmes et de harcèlement sexuel, sont très rares en France. Des groupes *ad hoc*, créés à la suite d'une situation spécifique de discrimination à caractère collectif doivent donc être habilités à déclencher des actions collectives pour combler ces lacunes. Dans le cas contraire, une telle restriction de la loi présenterait un risque important de non recours, en particulier pour les femmes (*cf. Avis n°16-10 du 8 avril 2016, relatif au projet de loi n°3204 relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire*).

Stéréotypes et pratiques préjudiciables (Questions n°4 et n°5)

Question 4.5 : Stéréotypes et situation des femmes migrantes (...).

Dans son rapport sur les « *Droits fondamentaux des étrangers* » publié le 9 mai 2016, le Défenseur des droits souligne que les individus sont perçus comme « *étrangers* » par le droit et les pratiques administratives notamment, avant d'être considérés pour ce qu'ils sont fondamentalement, des femmes, des enfants, des malades, des travailleurs ou des usagers du service public. Le droit et les pratiques les concernant, affaiblissent donc leur accès aux droits fondamentaux dans le même temps qu'ils renforcent les représentations stigmatisantes et les stéréotypes négatifs auxquels étrangers et femmes étrangères sont identifiés (*cf. <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-thematiques/les-droits-fondamentaux-des-etrangers-en-france>*).

Question 5 : Question des mutilations génitales féminines

Recommandations du Défenseur des droits concernant la protection subsidiaire des mineures menacées d'excision : un contrôle médical discutable

Le Conseil d'Etat, dans 3 arrêts du 21 décembre 2012, a reconnu que les enfants et adolescentes non mutilées constituaient, dans les pays où l'excision constitue la norme sociale, un groupe social au sens de la Convention de Genève de 1951. La loi du 29 juillet 2015 portant *réforme du droit d'asile* a ouvert la possibilité pour l'OFPRA de demander un certificat médical de non excision, « *tant que ce risque existe* », dans le cas où une protection a été accordée à une mineure exposée à un tel risque. En cas de refus de transmettre le certificat, l'Office pourra saisir le procureur de la République. Cet article donne ainsi une base légale à une pratique très contestée au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant qui, pour faire perdurer le bénéfice d'une protection au titre de l'asile, doit subir régulièrement des examens gynécologiques ou « simplement » visuels, non dénués de tout caractère traumatique.

Par ailleurs, Défenseur a rendu une décision à destination des professionnels des centres de vaccinations internationales, des médecins traitants, des médecins scolaires, où il recommande la mise en œuvre d'un protocole type précisant la conduite à tenir en cas de suspicion d'un risque d'excision ou de mariage forcé (*cf. Décision MDE-MSP-2014-185*).

Traite et exploitation sexuelle des femmes (questions n°8 et n°9)

Question: 9.1 Victimes de la traite et coopération avec les services de police afin d'obtenir une carte de séjour temporaire.

Plusieurs catégories d'étrangers ne sont pas concernées par la délivrance des titres pluriannuels au nombre desquelles figurent, les « victimes de la traite ». Le Défenseur des droits s'interroge sur les raisons qui justifient d'exclure les personnes victimes de la traite du bénéfice d'un tel dispositif. Aux termes de l'étude d'impact du projet de loi, une telle exclusion serait justifiée par le fait que ces personnes sont « *engagées dans une procédure spécifique qui mène, in fine, à la délivrance d'une carte de résident* ». Or, aux termes de l'article L.316-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), c'est seulement en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause qu'une carte de résident est remise à la personne qui a porté plainte ou accepté de témoigner dans une procédure pénale contre une personne poursuivie pour des faits de traite des êtres humains. La délivrance d'une carte de résident aux victimes de la traite n'a donc rien d'automatique et ne pourra survenir, en tout état de cause, qu'au terme d'une procédure pénale de plusieurs années. Dès lors, l'exclusion des victimes de la traite des titres pluriannuels maintiendra ces personnes dans une situation d'incertitude, voire dans une situation de vulnérabilité. Elles s'exposent, en dénonçant les auteurs de la traite, à des risques importants qui devraient justifier qu'en retour, la pérennité de leur séjour soit assurée. Cette assurance permettrait en outre que le dispositif de « dénonciation » ne soit pas mis en échec. (*Cf. Avis n° 15-17 du 23 juin 2015, 15-20 du 3 septembre 2015, Avis 16-02 du 15 janvier 2016, et Droits fondamentaux des étrangers, p. 42-43*).

Question 9.2 : Violences et risques sanitaires auxquels pourraient être exposées les travailleuses du sexe du fait de la criminalisation des clients de la prostitution (par. 2.6.3).

Le Défenseur des droits s'est félicité de la volonté du législateur de renforcer la lutte contre le système prostitutionnel (*cf. Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016*) et de la suppression du délit de racolage anciennement prévu par le code pénal.

En revanche, il a pris position contre la pénalisation des clients, prévue dans la loi. Le Défenseur partage le constat de plusieurs acteurs tels que le Conseil national du Sida, l'IGAS et la CNCDH que tout ce qui favorise la clandestinité des personnes prostituées et donc participe à leur précarisation est défavorable à leur accès aux droits fondamentaux et plus particulièrement en matière de protection et de santé.

Par ailleurs, tout en reconnaissant la nécessité de protéger et d'assister les personnes prostituées qui le souhaitent, le Défenseur des droits déplore la notion de « *parcours de sortie* ». Cette notion semble particulièrement inadaptée car elle oblige l'inscription des personnes prostituées dans une procédure prédéfinie sans permettre, une fois encore, la prise en compte de la diversité de leur situation. L'obligation pour les « *victimes de prostitution* » de cesser la prostitution si elles veulent pouvoir bénéficier de cette assistance ou protection est problématique. Aussi, le Défenseur des droits émet de sérieuses réserves sur la condition d'être engagé dans un « *parcours de sortie* », contraire au principe d'égal accès aux droits, et préconise un accès inconditionnel aux dispositifs d'accompagnement social, sanitaire et professionnel. (cf. *Avis 15-28 du 16 décembre 2015*).

Éducation (Question n° 11 et n°12)

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au déroulement des épreuves pratiques du certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA), option maréchalerie, dans un centre d'examens. Il ressort des statistiques de ce centre d'examen, pour les années 2012 et 2013, que le sexe des candidats constitue un critère affectant lourdement le taux de réussite. En conséquence, le Défenseur des droits recommande au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de faire prendre des mesures afin que chaque centre d'examen s'assure de l'absence de critère d'évaluation discriminatoire ou de biais discriminatoire dans le processus d'évaluation, et mette en place des moyens de vigilance sur les taux de réussite selon le sexe dans ses centres d'examens (cf. *Décision MLD-2015-051 du 30 mars 2015 relative au déroulement des épreuves pratiques du certificat d'aptitude professionnelle agricole option maréchalerie*).

S'il existe des formations à prédominance masculine dans lesquelles il faut prévenir les discriminations à l'encontre des femmes qui voudraient les suivre, il convient également de se soucier des situations inverses. Il est en effet tout autant important de lever les obstacles pour les garçons souhaitant s'inscrire, à titre d'exemple, à des formations d'esthéticiennes (Cf. *Décision MLD-2015-305 du 3 décembre 2015 relative à l'exclusion d'office des hommes à la formation professionnelle d'esthétique par plusieurs écoles privées*).

Emploi (questions n°13 et 14)

Question : 14.1 Droits sociaux des salariés à temps partiel

80% des salariés et agents à temps partiel sont des femmes. Le temps partiel implique un salaire partiel puis une retraite partielle. Dans le sillage de la délibération du 13 septembre 2010 de la HALDE, le Défenseur des droits soutient le principe d'une « surcotisation » des temps partiels, avec la possibilité pour les personnes concernées de cotiser sur la base d'un temps complet, avec la participation de l'employeur. (Cf. *Courrier daté du 27 septembre 2013 à la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé, dans le cadre du débat sur le projet de loi « Retraite ». La proposition a également été évoquée lors d'une audition devant la Délégation aux droits des femmes du Sénat le 10 octobre 2013*).

Question 14.2 : Inégalités salariales.

De façon générale, le Défenseur a pu constater que les entreprises qui s'acquittent de leurs obligations en matière de rattrapage des inégalités salariales sont rares.

En la matière, le Défenseur des droits a réuni un groupe de travail interdisciplinaire qui a produit un « *Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine* »⁴ à destination

⁴ Le guide dénonce le fait que pour évaluer une personne au travail, les acteurs s'appuient sur des « caractéristiques » davantage attribuées aux hommes (prise de décision, autorité, etc.). Les caractéristiques reconnues aux femmes (écoute, qualités organisationnelles, capacité à dénouer un conflit...) n'ont jamais été considérées, notamment dans les classifications professionnelles, comme des qualifications : présumées « naturelles » chez les femmes, ces compétences ne sont pas prises en compte dans l'évaluation de l'emploi ni par conséquent dans la rémunération.

des partenaires sociaux et experts en ressources humaines. Il y propose une méthodologie pour remettre à plat les méthodes et les critères d'évaluation utilisés et revaloriser les emplois à prédominance féminine. Cette méthode se fonde sur le principe inscrit en droit français et dans les normes internationales « un salaire égal pour un travail de valeur égale » (cf. art.3221-2 du code du travail) et pointe les risques de discrimination indirecte au sein des classifications existantes. La revalorisation préconisée passe par la reconnaissance des compétences mobilisées dans les emplois majoritairement occupés par des femmes. La publication de ce guide a été accompagnée d'une campagne de sensibilisation et de formation.

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* exige des organisations de branche qu'elles remettent à la Commission nationale de la négociation collective et au Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes un « *rapport sur la révision des catégories professionnelles et des classifications, portant sur l'analyse des négociations réalisées et sur les bonnes pratiques* » (art. 5).

Le Défenseur des droits estime que l'absence de toute obligation de périodicité fragilise la portée de ce dispositif. Au final, force est de constater que l'évaluation des classifications progresse difficilement et que les biais sexistes perdurent donc, participant ainsi au maintien des inégalités salariales qui frappent les femmes en France. Le gouvernement pourrait à cet égard impulser la négociation collective ou entre partenaires sociaux et faire en sorte que cette question puisse figurer à l'agenda social.

Question 14.3 : Retraites.

A l'occasion des débats relatifs à l'adoption de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 *garantissant l'avenir et l'équité du système de retraites*, le Défenseur des droits avait recommandé que soient pris en compte les 100 meilleurs trimestres dans le calcul des droits à la retraite, et non les 25 meilleures années (comme c'est aujourd'hui le cas) afin d'améliorer la protection sociale des femmes, qui bénéficient aujourd'hui de retraites bien inférieures à celles des hommes. (Cf. *Courrier du 27 septembre 2013 à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé dans le cadre des débats relatifs à la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites et Audition par la Délégation aux droits des femmes du Sénat du 10 octobre 2013*).

Recommandations du Défenseur des droits en matière de discriminations dans l'emploi liées à la grossesse, à la maternité et la parentalité

Le baromètre annuel du Défenseur des droits/OIT sur la perception des discriminations dans l'emploi par les salariés et agents publics révèle que plus du tiers des actifs déclare que le fait d'avoir des enfants contribue à ralentir, voire à stopper la carrière d'une femme.

En outre, 8 % des réclamations reçues en matière de discriminations par le Défenseur des droits concernent des difficultés rencontrées par les salariées en raison de leur état de grossesse ou de leur maternité : licenciements ou ruptures conventionnelles immédiatement imposées à l'issue du congé maternité, occupation pérennisée du poste de la salariée par son remplaçant au cours de son congé maternité, suppression injustifiée de son poste à la faveur d'une réorganisation, réorganisation défavorable au poste de la salariée, rétrogradation, isolement et harcèlement, sont autant de situations inacceptables que la société ne peut laisser prospérer.

Le Défenseur des droits considère également qu'une réelle égalité professionnelle avec les hommes en termes d'évolution de carrière ne pourra être atteinte que par une extension des droits afférents à la parentalité des femmes et des hommes. L'égalité professionnelle ne pourra être remplie que par la consécration d'un droit étendu et obligatoire au congé de paternité pour créer les conditions d'un impact partagé de la parentalité sur l'emploi et pour assurer un meilleur partage des tâches parentales, encore majoritairement assurées par les femmes (Cf. *Avis du Défenseur des droits n°16-05 du 24 février 2016*).

Recommandations du Défenseur des droits sur la situation particulière des « maternités »

En 2010, la HALDE avait été saisie de réclamations relatives à l'impact négatif du congé de maternité des intermittentes du spectacle dans l'accès aux mécanismes de protection sociale. Du fait de l'absence de versement de l'indemnité journalière de congé de maternité durant ce congé et de la prise en compte lacunaire du congé de maternité au titre de l'assurance chômage, la situation dans laquelle sont placées les intermittentes du spectacle durant et à l'issue de leur congé de maternité constitue une discrimination fondée sur l'état de grossesse.

En conséquence, le Défenseur des droits a recommandé d'une part, aux institutions compétentes de mettre en conformité le régime d'indemnisation de la grossesse des intermittentes du spectacle avec le droit international, le droit communautaire et le droit national. D'autre part, il a recommandé au Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, de s'engager dans une réflexion en lien avec les partenaires sociaux afin d'assurer l'indemnisation du congé de maternité des intermittentes du spectacle et le maintien de leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi à l'issue du congé de maternité. Aucune information à ce sujet ne lui a été transmise depuis lors.

Il constate par ailleurs que la convention d'assurance chômage 2014-2016 ne modifie pas les règles de prise en compte du congé de maternité dans le cadre du calcul des droits aux allocations chômage des intermittents du spectacle (cf. *Décision n° MLD-2012-39 du 13 mars 2012*).

Recommandations du Défenseur des droits concernant la mise en œuvre de la *Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique*

Malgré des actions visant à favoriser l'égalité professionnelle entre femmes et hommes au sein de la Fonction publique, les écarts de salaire y demeurent importants⁵. Si les différences de temps de travail constituent l'une des deux principales sources de l'écart de rémunération selon le sexe au sein de chaque fonction publique, c'est uniquement dans la fonction publique hospitalière que ce facteur en est la cause première. En revanche, c'est la ségrégation professionnelle dont une part non négligeable est verticale, qui est la cause majeure de l'écart salarial dans les fonctions publiques d'État et territoriale. Ces résultats suggèrent que les efforts déployés dans le cadre de la Charte de la fonction publique, signée par le ministère de la fonction publique et le Défenseur en 2013, sont insuffisants et de prendre ou de renforcer des mesures promouvant l'égalité de rémunération spécifiques à chaque fonction publique.

Recommandations du Défenseur des droits au Ministère de l'intérieur en matière de harcèlement fondé sur le sexe et harcèlement sexuel dans l'emploi

Le Défenseur des droits a été saisi de plaintes concernant des réclamantes ayant subi des situations de harcèlement fondé sur le sexe et harcèlement sexuel au sein des Compagnies Républicaines de Sécurité chargées du maintien de l'ordre. Au-delà des cas individuels qu'il a pu traiter, il a pu constater que les procédures internes appelaient la mise en œuvre de recommandations de portée générale. Il a ainsi recommandé au ministre de l'intérieur :

- d'engager une réflexion sur la mise en place d'une cellule extérieure à la ligne hiérarchique, chargée de recueillir et de traiter les réclamations des agents portant sur des faits de discrimination et de harcèlement.
- d'assurer une réelle prise en charge des victimes par les services de ressources humaines et l'encadrement supérieur et de proximité au sein des Compagnies Républicaines de Sécurité chargées du maintien de l'ordre
- de prendre toutes les mesures de nature à prévenir au sein des unités de maintien de l'ordre les comportements de harcèlement fondés sur le sexe ou de harcèlement sexuel notamment en matière de formation de tous les agents au cadre juridique en la matière.

⁵ C'est ce qu'ont révélé les travaux de recherche réalisés dans le cadre de l'appel à projet commun Défenseur des Droits-DGAFP, portant sur « *Les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique sous le prisme des inégalités de genre* », de mars 2015. (cf. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_etu_20150301_remuneration_genre.pdf)

- d'engager des procédures disciplinaires sans attendre l'issue de la procédure pénale pour des faits de harcèlement fondés sur le sexe (propos sexistes, comportements de nature à porter atteinte à la dignité ou à créer un environnement hostile) et le harcèlement sexuel dès lors qu'ils sont avérés (Cf. *Décision n°2015-249 du Défenseur des droits*).

Santé (question n°15)

Question n°15.2 : Mesures prises pour réduire le nombre élevé de grossesses précoces et de grossesses non désirées (...).

Dans son rapport au Comité des droits de l'enfant du 27 février 2015, le Défenseur des droits rappelait, en réponse à la question 19 du Comité, que le projet de loi relatif à la santé déposé à l'Assemblée nationale le 15 octobre 2014 prévoyait la levée des restrictions existantes sur l'accès à la contraception d'urgence des élèves du second degré. Tout en prenant acte avec satisfaction de cette mesure, le Défenseur des droits a appelé l'attention des rapporteurs de la loi sur la nécessité de renforcer les effectifs des infirmier.e.s scolaires afin d'assurer sa mise en œuvre effective. Le Défenseur des droits y recommande également de poursuivre le développement d'actions d'information et d'éducation à la sexualité notamment par les centres de planification et/ou en milieu scolaire.

Recommandations du Défenseur des droits concernant le recours à l'avortement

Dans le cadre du *projet de loi de modernisation de notre système de santé*, le Défenseur des droits regrette que sa proposition de supprimer la clause de conscience n'ait pas été retenue, condition pour que l'accès à l'interruption volontaire de grossesse soit « un droit ouvert à toutes les femmes ». (*Avis du Défenseur des droits n°15-12 du 28 mai 2015*).

Recommandations du Défenseur des droits sur le cas particulier des refus d'interruptions volontaires de grossesse (IVG) opposés aux femmes étrangères démunies et sans droits ouvrables

Sur le terrain des refus de soins dont sont victimes les ressortissants étrangers, le Défenseur des droits est saisi de refus d'IVG opposés à des femmes étrangères démunies, non affiliées à l'assurance maladie et non bénéficiaires de l'AME. Or, ces refus de soins spécifiques portent atteinte non seulement au droit fondamental à la protection de la santé, mais aussi à « *la liberté de la femme* » de se faire avorter qui, selon le Conseil constitutionnel, « *découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* ».

De plus, au-delà de l'illégalité des refus d'IVG opposés à ces femmes, le Défenseur des droits estime nécessaire de combler ce vide juridique s'agissant de la prise en charge des personnes étrangères démunies non titulaires de l'Aide Médicale d'Etat et non éligibles au dispositif des soins urgents et vitaux (DSUV) prévu à l'article L.254-1 du CASF DSUV car séjournant régulièrement sur le territoire.

Recommandations du Défenseur des droits en matière de procréation médicalement assistée

Dans son avis n°15-18 du 3 Juillet 2015, le Défenseur des droits a appelé à l'ouverture de la **Procréation médicalement assistée** pour toutes les femmes afin de garantir l'égalité d'accès à cette technique médicale. Il propose ainsi de faire évoluer la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, afin de garantir l'application du principe d'égalité dans l'accès à une technique médicale et dénonce les conditions actuelles d'accès à la PMA qui créent une inégalité d'accès à un traitement médical entre les femmes selon leur orientation sexuelle et leur situation de famille.

Dans son avis n°15-18 du 3 juillet 2015 rendu dans le cadre de la mission d'information Assistance médicale à la procréation et gestation, le Défenseur des droits a insisté pour que soit pris en compte

le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant s'agissant de la filiation des enfants nés de gestation pour autrui à l'étranger.

Femmes appartenant à des catégories défavorisées (Question n°16)

Question 16.1 : Discriminations à l'égard des femmes appartenant à des minorités raciales, ethniques, nationales ou religieuses, (...) afin de garantir l'égalité.

Comme cela a été évoqué en introduction, en matière d'études, de promotion et d'accès aux droits, le Défenseur des droits souhaite privilégier l'approche intersectionnelle qui permet de révéler des discriminations « invisibles » dans l'approche autonomisée des critères. Le Défenseur des droits a pu constater tant dans les dossiers individuels traités que dans les enquêtes et études menées à son initiative, l'existence de discriminations multiples à l'égard des femmes étrangères, ou considérées comme d' « origine étrangère », ou à raison de leur nationalité, de leur origine, de leur religion ...etc.

Il est à noter que les femmes portant un voile restent les principales victimes des discriminations religieuses. En 2015, le Défenseur des droits a instruit 76 réclamations invoquant une discrimination religieuse. Si, celles-ci visent les principaux cultes, le nombre de réclamations impliquant une discrimination en lien avec la religion musulmane est majoritaire. Ces réclamations ne constituent que 2,9 % des réclamations relatives à la discrimination, mais elles paraissent néanmoins de nature à refléter le développement d'une certaine hostilité à l'égard de la religion musulmane alimentée d'une part, par l'émergence d'une conception extensive de la laïcité et d'autre part, par l'actualité de l'année 2015 en France.

Question 16.2 : Incidents à caractère raciste, xénophobe, islamophobe, ou sexiste

En janvier 2015 le Défenseur des droits a lancé son projet partenarial « *Mobilisation égalité contre racisme* » réunissant une cinquantaine d'acteurs institutionnels, économiques et culturels ainsi que de la société civile pour proposer les premières lignes d'action d'une réplique commune à toutes les manifestations du racisme : actes, propos, violences ou discriminations. Le projet a permis la mise en ligne du site, www.egalitecontreracisme.fr, qui s'adresse aux victimes et témoins confrontés à des propos ou comportements racistes en leur offrant les informations juridiques adaptées à leur situation et en indiquant les voies de recours pertinentes et les appuis disponibles.

Le Défenseur des droits salue le durcissement opéré par le projet de loi *Égalité et citoyenneté* à l'article 37 du texte. Il recommande également que le « sexisme » soit considéré comme une circonstance aggravante généralisée par l'article 38 du projet de loi et que le mot sexe soit intégré à la liste figurant à l'article 132-77 du code pénal (cf. *Avis 15-16 du 3 juin 2016, relatif au projet de loi Égalité et Citoyenneté*).

Réfugiées et demandeuses d'asile (question n°18)

Les femmes sont particulièrement visées en matière de non-respect des droits fondamentaux des étrangers dont le Défenseur des droits dresse un bilan dans son rapport précité.

Dans ce document, le Défenseur des droits formule de nombreuses recommandations au gouvernement et au législateur, en particulier, de procéder à un examen attentif de la vulnérabilité des femmes étrangères en situation de précarité, notamment celles qui sont, susceptibles d'être réadmissibles et qui devraient bénéficier d'une protection renforcée : femmes seules, enceintes, jeunes filles et femmes âgées, victimes de mutilations sexuelles, de mariage forcé ou de violence, et les femmes exposées à la traite des êtres humains (cf. <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actus/actualites/les-droits-fondamentaux-des-etrangers-en-france>).