

**Contribution du Défenseur des droits  
A l'examen de la France par le  
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes  
(CEDEF)  
(Septembre 2023)**

**Introduction**

Le Défenseur des droits est une **autorité indépendante consacrée par la Constitution et régie par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**. Il est chargé de veiller au respect des droits des usagers des services publics, de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité et d'accompagner les lanceurs d'alerte dans leurs démarches et veiller à leurs droits et libertés. 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 (CEDEF).

Les droits des femmes et les enjeux de non-discrimination à raison du sexe et du genre sont au cœur de l'activité du Défenseur des droits. Il est 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. Ses compétences 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. Il fonde son action à partir des saisines qu'il reçoit sur tout le territoire national grâce à son réseau de 570 délégués. Il entretient également des liens étroits avec les associations impliquées dans la lutte pour l'égalité F/H via, notamment, une instance de dialogue dédiée. Il coopère également avec les institutions publiques compétentes telles que le Service des droits des femmes et de l'égalité et le Haut conseil à l'égalité.

Les réclamations font l'objet d'enquêtes suivies, le cas échéant, de médiations, de recommandations, individuelles ou générales, ou encore d'observations devant les juridictions. En 2022, sur l'ensemble des dossiers reçus au siège notamment via la plateforme antidiscriminations.fr créée en février 2020, près de 13 % des réclamations concernent des discriminations, 6 545 saisines. Parmi les saisines en matière de discriminations, 4% concernent le critère du sexe, 3% celui de la grossesse et 3% celui de la situation de famille, soit près de 10% au total. Parmi ces dernières en 2022, 41% relèvent du champ de l'emploi privé, 23% de l'emploi public et 16% de l'accès aux biens et services privés. Dans certains dossiers, le Défenseur des droits a pu également constater la dimension intersectionnelle des discriminations fondées sur le sexe.

A la faveur de ses décisions et avis au Parlement mais également de ses rapports thématiques et des études qu'elle finance, l'institution recommande des évolutions du droit et des évolutions dans les pratiques des acteurs afin qu'elles soient plus respectueuses de l'égalité F/H.

La Défenseure des droits établit aujourd'hui un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre de la CEDAW en France : malgré les nouveaux dispositifs et obligations légales, les discriminations à l'égard des femmes persistent dans de nombreux domaines. Dans cette contribution, la Défenseure des droits a souhaité présenter certains de ses constats, en grande partie issus de ses réclamations, ainsi que ses recommandations et propositions de réformes en la matière.

## I – Jeunesse et éducation : lutter contre les stéréotypes dès le plus jeune âge

### - **Éducation à la vie affective et sexuelle** (questions 5.4 et 11.2)

Un rapport de la mission de l'Inspection générale de l'éducation de juillet 2021 indique que **les objectifs fixés par la loi de 2001 sont loin d'être atteints 20 ans après sa promulgation.**

La Défenseure des droits rappelle que l'éducation à la sexualité constitue une mission fondamentale de l'Éducation nationale et **recommande** :

- De **former les professionnels** ;
- De diffuser des **supports d'actions et des guides d'interventions complets permettant d'aborder tous les aspects de la question** ;
- **D'adopter une approche globale** de l'éducation à la sexualité intégrant les dimensions sociales, affectives, de prévention et de soins, et la lutte contre les violences et pour l'égalité des sexes et des sexualités et des identités de genre, ainsi que sur la lutte contre les stéréotypes de genre et les discriminations.

### - **Lutte contre le harcèlement scolaire** (question 11.3)

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance consacre le droit à une scolarité sans harcèlement. Depuis quelques années, les pouvoirs publics tentent d'enrayer les phénomènes de harcèlement et de cyber-harcèlement.

Toutefois, les saisines du Défenseur des droits révèlent leur persistance et soulignent les difficultés de la mise en œuvre, notamment, du protocole anti-harcèlement et du programme de lutte contre le harcèlement à l'école<sup>1</sup>.

Dans son avis juillet 2021<sup>2</sup> sur le sujet, la Défenseure a formulé de nombreuses **recommandations**:

- **prendre des mesures adaptées** dès qu'un élève et/ou un de ses parents allèguent une situation de harcèlement, ceci **même si une plainte a été classée sans suite** ou est en cours de traitement ;
- réaliser, dans chaque établissement scolaire, un bilan régulier ;
- rediffuser les protocoles et outils auprès de tous les chefs d'établissements ;
- former les responsables d'établissements, médiateurs académiques, inspecteurs, médecins et infirmiers scolaires au repérage et au traitement du harcèlement scolaire (dont le cyber-harcèlement);
- sensibiliser dans chaque établissement aux conséquences du harcèlement ;
- promouvoir dans chaque établissement scolaire les droits de l'enfant et notamment, celui d'être protégé contre toute forme de violence.

---

<sup>1</sup> Le Programme pHARE prévoit la dotation pour chaque établissement d'une équipe pluri-catégorielle spécifiquement formée à la prise en charge du harcèlement et aux démarches de prévention associant les élèves et leurs parents.

<sup>2</sup> [Avis n°21-10 du 12 juillet 2021 sur le harcèlement scolaire et le cyber-harcèlement.](#)

- **Education au numérique** (question 5.3)

Les jeunes filles, sont particulièrement exposés au **cybersexisme**.

**En matière de lutte contre le cyber harcèlement, la Défenseure des droits recommande :**

- de **sensibiliser**, par l'intermédiaire des ambassadeurs « non au harcèlement »<sup>3</sup>, **les professionnels de l'Éducation nationale à la réalité du phénomène du cyber-harcèlement;**
- **d'inscrire dans la loi des modules obligatoires d'éducation au numérique à destination des élèves;**
- **de mieux sensibiliser les enfants et leurs parents.**

## **II – Accès à la justice : recommandations en matière d'action de groupe** (question 3.2)

En juin 2020, l'Assemblée nationale a rendu son [rapport sur le bilan et les perspectives des actions de groupe](#). Ses rapporteurs ont déposé une [proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe en 15 décembre 2022](#).

Si le potentiel de l'action de groupe demeure majeur notamment pour répondre à des discriminations systémiques, aucune des rares procédures lancées depuis l'entrée en vigueur de la loi modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle n'a abouti. Cette situation résulte notamment du cadre procédural complexe prévu par la loi.

Dans son [avis 23-03 du 23 février 2023](#), relatif à la proposition de loi (PPL) modifiant le régime juridique des actions de groupe, la Défenseure se réjouit des avancées contenues par ce texte, mais propose également des améliorations :

- La PPL prévoit que le **juge puisse prononcer des amendes civiles** lorsque l'auteur a obtenu de la discrimination un gain ou une économie. L'objectif est de mettre en place une sanction qui soit dissuasive pour ne pas qu'il soit économiquement avantageux de discriminer. La PPL conditionne toutefois ces amendes au fait que l'auteur ait délibérément commis une telle discrimination. **Ceci pourrait annihiler tout effet utile de la loi pour les cas de discriminations structurelles résultant de biais inconscients des employeurs ;**

- La PPL prévoit **d'alléger les coûts financiers du procès pour les requérants** en prévoyant une prise en charge partielle des coûts par l'État. Elle ne prend toutefois pas en compte la totalité des frais réels (honoraires d'avocats, coûts internalisés par le syndicat ou l'association etc...) .

Sous réserve des points soulevés, la Défenseure recommande que cette PPL, déjà votée par les députés, soit adoptée rapidement.

## **III – IA et genre : les recommandations du Défenseur des droits pour prévenir et sanctionner les biais**

Le rapport « [Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations](#) », publié par le Défenseur des droits en partenariat avec la CNIL en 2020, a contribué à mettre en évidence les raisons pour lesquelles les algorithmes étaient susceptibles d'être discriminatoires, avec un risque accru pour les discriminations systémiques.

Occupant, du fait de la ségrégation professionnelle, des métiers et des postes plus faiblement rémunérés que leurs homologues masculins, les femmes pourraient ainsi être désavantagées par un algorithme de recrutement qui, en mobilisant ce type de données, serait susceptible de reproduire leurs biais, voire de les accentuer.

---

<sup>3</sup> Pour en savoir plus, voir : [Les dispositifs des ambassadeurs non-au-harcèlement](#).

La Défenseure des droits recommande :

- de former et sensibiliser les professionnels qui achètent et utilisent de tels procédés<sup>4</sup> ;
- de soutenir la recherche pour développer les études de mesure et les méthodologies de prévention des biais ;
- de renforcer les obligations en matière d'information, de transparence et d'explicabilité des algorithmes ;
- de réaliser des études d'impact pour anticiper leurs effets discriminatoires.

A noter : [l'avis conjoint du DDD avec le réseau européen Equinet de 2021](#) sur le projet de Règlement européen sur l'IA.

#### IV – Emploi (questions 2, 7 et 12)

##### 1) Inégalités salariales et discriminations fondées sur le sexe

En 2022, 25% des personnes actives en France déclarent avoir déjà été victimes de discrimination dans l'emploi. Les femmes déclarent avoir été discriminées au travail principalement en raison **de leur sexe, de leur apparence physique ou de leur situation familiale**<sup>5</sup>.

Le taux de non-recours au droit est également élevé : 51% contre 33% pour les hommes<sup>6</sup>.

Ces différences de traitement déclarées sont objectivées par les données statistiques officielles<sup>7</sup>. La crise liée au COVID-19 a eu pour effet d'exacerber certaines inégalités<sup>8</sup>. Les femmes ont tenu un rôle majeur lors de cette crise sanitaire car elles sont surreprésentées dans des métiers de première ligne et du « care »<sup>9</sup>. Depuis, des revalorisations salariales intervenues pour certains métiers sont à saluer mais restent trop faibles pour rendre ces métiers pénibles attractifs<sup>10</sup>.

**La détermination de la valeur d'un emploi reste un élément clé de l'application du principe d'égalité de rémunération entre les sexes.**

Le dispositif de **l'index de l'égalité professionnelle**, qui rejoint les préconisations générales de [l'avis n°18-20 « loi PACTE » du 30 août 2018](#) du Défenseur des droits, constitue une avancée. Cependant, il présente des limites à corriger : 75 points sur 100 suffisent à l'employeur pour s'exonérer de mesures correctrices alors que les indicateurs tels qu'ils sont prévus permettent déjà une latitude à l'employeur et certains paraissent même biaisés.

Le choix de rapporter le calcul des écarts en équivalent temps plein est particulièrement critiqué alors que les temps partiels sont dans 85 % des cas occupés par des femmes et largement subis. La prise en compte du poids des femmes dans les bas salaires doit également faire l'objet d'une mesure spécifique dans l'index.

---

<sup>4</sup> Depuis trois ans, le Défenseur des droits propose, avec le soutien du Conseil de l'Europe, une formation en ligne dédiée.

<sup>5</sup> [15<sup>ème</sup> baromètre](#) sur la perception des discriminations dans l'emploi, Défenseur des droits avec l'OIT, 2022

<sup>6</sup> [14<sup>ème</sup> baromètre](#) sur la perception des discriminations dans l'emploi, Défenseur des droits avec l'OIT, 2021

<sup>7</sup> « Vers l'égalité réelle », édition 2022 [Chiffres clés de l'égalité 2021\\_ed2022\\_web.pdf \(egalite-femmes-hommes.gouv.fr\)](#)

<sup>8</sup> Population et Sociétés n°579 : « [Le travail et ses aménagements : ce que la pandémie de covid-19 a changé pour les Français](#) », juillet 2020

<sup>9</sup> « [Femmes providentielles mais femmes invisibles, sous-payées, surchargées](#) » - 13 mai 2020

<sup>10</sup> [15<sup>ème</sup> baromètre](#) sur la perception des discriminations dans l'emploi, Défenseur des droits avec l'OIT, 2022

Par ailleurs, la Défenseure estime que les obligations de négociations collectives ne sont pas suffisamment respectées. Les administrations ne sont pas non plus mobilisées en ce sens.

**Elle recommande au Gouvernement de réviser l'index et aux employeurs publics et aux partenaires sociaux, au niveau des branches, ou des entreprises, de poursuivre les efforts engagés et de revaloriser, sans délai, les grilles d'évaluation et les systèmes de classification des emplois majoritairement occupés par des femmes, notamment dans les secteurs du soin, de l'enseignement et du lien social.**

## **2) Discriminations fondées sur l'état de grossesse et la situation de famille**

Malgré les politiques mises en place, l'analyse des réclamations reçues par l'institution et des baromètres<sup>11</sup> démontre le caractère fréquent des discriminations liées à la grossesse et aux congés maternité.

**La Défenseure recommande de :**

- **Prolonger la période légale d'interdiction de rupture du contrat de travail** à l'initiative de l'employeur pour les femmes à l'issue de leur congé lié à la grossesse et à la maternité, la loi du 8 août 2016 ayant déjà fait évoluer ce délai de 4 mois à 10 mois ;
- **Inscrire expressément dans la loi l'interdiction faite à l'employeur d'adopter des mesures préparatoires au licenciement pendant la période de protection.**

**Plus généralement, une attention doit être portée aux risques de discriminations directes et indirectes induits par des réformes de la sécurité sociale ou du régime assurantiel.**

**Enfin, l'égalité professionnelle ne pourra être remplie que par la consécration d'un droit étendu et obligatoire au congé de paternité. Ce rééquilibrage, certes entamé, est nécessaire pour combattre efficacement les stéréotypes de genre au sein des familles comme de la société tout entière.**

La pratique du gel de notation pendant le congé maternité, répandue notamment dans la fonction publique hospitalière, est désormais en recul suite aux recommandations du Défenseur des droits et à la jurisprudence.

## **3) Harcèlement sexuel**

Une [étude](#) du Défenseur des droits de 2014 montrait **qu'une femme sur cinq avait déjà été victime de harcèlement sexuel**, et que près de trois victimes sur dix (29%) ne se sont confiées à personne et rares sont celles qui engagent des démarches judiciaires<sup>12</sup>.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi pour des faits de harcèlement sexuel, dans l'emploi et a produit des outils et ressources pour les victimes et pour sensibiliser les employeurs : Campagne [#UneFemmeSurCinq](#), livret<sup>13</sup> pour guider et outiller les employeurs.

Des avancées en matière de harcèlement sexuel sont à saluer. Ainsi, en 2016, grâce au travail du Défenseur des droits et de l'AVFT, Association européenne contre les Violences faites aux Femmes au Travail, la définition du harcèlement sexuel a été élargie.

---

<sup>11</sup> [15<sup>ème</sup> baromètre](#) sur la perception des discriminations dans l'emploi, Défenseur des droits avec l'OIT, 2022

<sup>13</sup> [Harcèlement sexuel au travail - livret du formateur et de la formatrice](#) Défenseur des droits, novembre 2020

**Le harcèlement sexuel dit environnemental, ou d’ambiance** a été reconnu<sup>14</sup>. Les évolutions de la jurisprudence incitent vivement les employeurs à s’engager dans la prévention du harcèlement.

Des textes sont aussi venus renforcer les obligations légales des employeurs publics et privés :

- circulaire de 2018 relative à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique
- décret de mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d’agissements sexistes dans la fonction publique.
- Loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel

**Néanmoins, malgré ces avancées, la Défenseure regrette le manque de moyens pour une mise en œuvre efficace des mesures. Elle recommande à chacun des ministères d’améliorer sa politique de prévention et de traitement des signalements de harcèlement sexuel, particulièrement nécessaire pour des métiers historiquement masculins. Elle rappelle l’objectif de favoriser l’accueil des femmes victimes de violences au sein des forces de sécurité. Elle recommande de porter une attention particulière à la prévention, la formation des représentants du personnel et des encadrants, sur la protection des agents qui dénoncent ces situations.**

**En matière de harcèlement sexuel, elle recommande également :**

- **d’harmoniser les définitions du harcèlement sexuel** du code pénal, du code du travail et du code de fonction publique avec la directive 2006/54 et la loi du 27 mai 2008 en matière de lutte contre les discriminations et la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d’État. Cette harmonisation doit conduire à **considérer qu’un seul fait peut suffire à caractériser le harcèlement sexuel** s’il porte atteinte à la dignité de la personne ou crée à son encontre une situation humiliante ou offensante ;
- de surmonter **les difficultés de preuve** auxquelles sont confrontées les victimes et de faciliter la recevabilité devant le juge civil des enregistrements clandestins ;
- **d’augmenter le montant minimal de l’indemnité versée à tout salarié licencié à la suite de faits de harcèlement ;**
- **d’améliorer la procédure de protection fonctionnelle** et sa mise en œuvre pour les agents publics victimes.

#### **V – Les obstacles à l’insertion sociale et professionnelle des femmes musulmanes voilées (questions 12.5)**

En 2016, une enquête du Défenseur des droits sur la perception et l’expérience des discriminations<sup>15</sup> montre que le critère de la religion est le quatrième motif de discrimination considéré comme le plus fréquent par les actifs (43%). Si seulement 2% des personnes interrogées déclaraient avoir été confrontées dans les cinq dernières années à une discrimination fondée sur la religion, ce chiffre s’élève à 12% pour les personnes musulmanes contre 0,2% pour les personnes se déclarant chrétiennes.

**Les femmes portant des symboles religieux visibles, comme le voile, sont particulièrement exposées.** Dans un rapport de 2021, la CNCDH relevait que la religion musulmane est la moins bien perçue des grandes religions présentes en France<sup>16</sup>. **L’enquête TeO2 en 2022 révèle** que 10% des personnes se déclarant de confession musulmane rapportent des discriminations religieuses, contre 5% en 2008-2009<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> [Décision MLD-2016-212](#) du 29 juillet 2016 relative à des agissements de harcèlement sexuel au sein d’une rédaction de journal

<sup>15</sup> Défenseur des droits « Inégalités d’accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l’enquête du Défenseur des droits » tome 1, Doc. fr., 2019.

<sup>16</sup> CNCDH, « Rapport 2021 sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie »

<sup>17</sup> *Insee Première*, n° 1911, juillet 2022.

L'obligation de neutralité qui pesait initialement sur les agents du service public, au titre de la laïcité connaît une extension. **Interdites dans de plus en plus d'emplois, discriminées dans l'accès à la formation<sup>18</sup> et à l'embauche<sup>19</sup>, les femmes voilées voient leur perspectives d'insertion professionnelle se réduire** et tendent à renoncer à chercher un emploi ou à accepter des postes sous-qualifiés au sein d'entreprises qui autorisent le port de signes religieux.

Au-delà de l'emploi, ces femmes peuvent également se voir refuser l'accès à certains biens et services et activités de loisirs ou être traitées moins favorablement<sup>20</sup>.

## VI – Droit au séjour et lutte contre les violences faites aux femmes étrangères

Les femmes représentent en France plus de la moitié des personnes migrantes. Elles sont pourtant souvent invisibilisées dans les discours politiques sur l'immigration et la protection des femmes migrantes, victimes de violences conjugales, homophobes ou politiques ou de proxénétisme en France ou dans leur pays d'origine et ne sont pas suffisamment prises en compte dans les textes de loi et les politiques.

### - Lutte contre la traite des êtres humains

Au-delà des réserves sur la loi de 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel présentées dans son avis à l'attention du CEDAW de 2016<sup>21</sup> et son avis de 2015<sup>22</sup>, le Défenseur des droits a été saisi par des femmes n'arrivant pas à faire valoir leurs droits au séjour alors qu'elles remplissaient les obligations prévues dans la loi<sup>23</sup>.

**Concernant la prostitution des mineures**, la Défenseure s'est exprimée dans le cadre de son rapport complémentaire au Comité des droits de l'enfant des NU<sup>25</sup>.

### - Protection des filles contre les mutilations génitales

La Défenseure s'est exprimée dans ce même rapport<sup>26</sup> sur la prévention et la protection des filles contre les mutilations sexuelles. Elle **recommande de renforcer l'offre des unités médico-judiciaire (UMJ) afin de permettre aux familles faisant état d'un risque d'excision pour leurs filles de déposer leur demande d'asile le plus rapidement possible.**

<sup>18</sup> Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des femmes musulmanes portant le voile rencontrant des difficultés dans l'accès à la formation, voire des refus qui s'appuient sur une application erronée de la loi de 2004. Voir par exemple, la [Décision 2018-235](#) du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

<sup>19</sup> Voir pour exemple, [Décision n°2020-214 du 9 décembre 2020](#), relative au refus d'embauche d'une candidate portant le foulard.

<sup>20</sup> Voir aussi la [Décision MLD-MSP-2016-299](#) relative aux conditions dans lesquelles se sont déroulés les contrôles visant à prévenir la fraude aux examens.

<sup>21</sup> [Le Défenseur des droits représenté à la pré-session du Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes | Défenseur des Droits \(defenseurdesdroits.fr\)](#)

<sup>22</sup> [Avis n°15-28](#) sur la proposition de loi n°3149 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées du 16 décembre 20215.

<sup>23</sup> [Décision 2020-062](#) du 19 mars 2020 relative aux difficultés rencontrées pour obtenir un titre de séjour par une ressortissante gabonaise ayant déposé plainte contre les auteurs d'actes de proxénétisme.

<sup>25</sup> [Rapport complémentaire du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies - décembre 2022 \(defenseurdesdroits.fr\), voir p. 39.](#)

<sup>26</sup> [Rapport complémentaire du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies - décembre 2022 \(defenseurdesdroits.fr\)](#)