



Berne, le 27 avril 2022

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 18.4048 Reynard
Mathias du 28 septembre 2018

Table des matières

Résumé	3
Liste des abréviations.....	4
1 Introduction.....	5
1.1 Contenu du postulat	5
1.2 Procédure d'élaboration du rapport	5
2 Méthode de l'étude	6
2.1 Examen des définitions et analyse de la littérature	6
2.2 Analyse systématique des données existantes	6
2.3 Évaluation supplémentaire des données existantes	7
2.4 Interviews et entretiens exploratoires avec des spécialistes	7
3 Résultats de l'étude.....	7
3.1 Définition du harcèlement sexuel	7
3.1.1 Harcèlement sexuel selon le point de vue juridique	7
3.1.2 Harcèlement sexuel selon le point de vue des sciences sociales	8
3.2 Ampleur du harcèlement sexuel en Suisse.....	9
3.2.1 Harcèlement sexuel dans la statistique policière de la criminalité.....	9
3.2.2 Harcèlement sexuel dans les études sur base d'enquête	9
3.3 Évolution de l'ampleur du harcèlement sexuel en Suisse	10
3.4 Application de la législation	11
3.5 Données disponibles liées au harcèlement sexuel en Suisse	12
3.6 Séquelles psychologiques pour les victimes	13
3.7 Groupe des victimes LGBTIQ+.....	13
3.8 Groupe des victimes en situation de handicap	13
4 Recommandations de l'étude.....	13
5 Conclusions du Conseil fédéral	14

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

Résumé

Le 28 septembre 2018, le conseiller national Mathias Reynard a déposé le postulat 18.4048 « Il est temps d'obtenir des chiffres fiables sur la problématique du harcèlement sexuel » qui a été adopté par le Conseil national le 19 mars 2019. Le postulat demande un rapport sur l'ampleur et l'évolution du harcèlement sexuel en Suisse. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), chargé de l'élaboration du rapport, en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), a lancé un appel d'offre public pour l'élaboration d'une étude à ce sujet. Les auteures et auteurs mandatés ont présenté leur étude finalisée le 9 novembre 2021. Le présent rapport se base sur cette étude.

L'étude a analysé les définitions du harcèlement sexuel selon le point de vue juridique et celui des sciences sociales et arrive à la conclusion que, dans le contexte juridique, le harcèlement sexuel est principalement assimilé à des agressions verbales ou physiques de nature sexuelle à bas seuil, par opposition aux formes plus graves de violence sexuelle comme la contrainte sexuelle ou le viol. Les sciences sociales se focalisent plutôt sur les actes individuels ayant une connotation sexuelle et portant atteinte à la dignité d'une personne, ces actes étant différenciés en fonction du lieu du harcèlement (par ex. lieu de travail) ou du groupe des victimes (par ex. personnes en situation de handicap). La fréquence et la durée du harcèlement ou les sentiments subjectifs de peur sont moins pris en compte. Ainsi, les auteures et auteurs définissent le harcèlement sexuel comme suit : « un comportement à connotation sexuelle non désiré, lié au sexe, au genre ou à l'orientation sexuelle, ressenti comme tel par la personne harcelée et portant atteinte à la dignité d'une personne ». En outre, du point de vue des sciences sociales, il est pertinent de considérer le harcèlement sexuel comme un acte lié aux rapports de pouvoir.

Les chiffres de la statistique policière de la criminalité (SPC) sur le harcèlement sexuel, infraction poursuivie sur plainte, montrent d'abord un recul de 1208 à 1019 infractions enregistrées pour la période de 2009 à 2014, puis, leur nombre augmente à 1435 infractions enregistrées en 2020. Les femmes représentent 90 % des victimes alors que 95 % des personnes prévenues sont des hommes. Une grande partie du harcèlement sexuel a lieu dans la rue/sur un parking/à l'extérieur etc. et comprend, avant tout, des agressions physiques telles que des attouchements ou du harcèlement verbal. Des études sur base d'enquête nous révèlent que, en Suisse, entre 20 et 60 % des femmes ont subi un acte de harcèlement sexuel au cours de leur vie, dont entre 2 et 10 % au cours des 12 derniers mois. Le nombre d'enfants ainsi que d'adolescentes et adolescents victimes de harcèlement sexuel en ligne a augmenté de 25 % ces dernières années. Il s'avère également que les personnes handicapées et les populations LGBTIQ+ sont particulièrement vulnérables.

Une analyse sur l'application de la législation montre que 47,7 % des cas de harcèlement sexuel ont été clos par une ordonnance pénale, 27,6 % ont été classés et dans 12,6 % des cas, une non-entrée en matière a été décidée ; les cas restants ont été transmis à une autre autorité ou clos d'une autre manière. Les spécialistes ayant répondu aux entretiens concluent qu'il existerait un manque de sensibilité à la question du harcèlement sexuel au sein de la police et des autorités de poursuite pénale. Ainsi, certains groupes ne dénonceraient même pas le harcèlement sexuel et n'engageraient ainsi pas de processus d'application de la législation. Selon les spécialistes, il serait également rare que des mesures juridiques soient prises contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, ou alors, souvent, elles le sont seulement une fois que le harcèlement sexuel est devenu trop important, qu'un signal d'arrêt clair doit être envoyé ou lorsque les personnes concernées sont déjà en congé maladie ou ont démissionné. Afin de pouvoir offrir un soutien ainsi qu'un accès au conseil et à la poursuite pénale aux personnes concernées, les spécialistes estiment que des formations spécifiques sont essentielles pour les services impliqués tout comme la création d'accès à bas seuil (par ex. services d'assistance en ligne, services de plaintes indépendants ou offres spécifiques pour les groupes cibles telles qu'assistance téléphonique pour les populations LGBTIQ+).

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

Selon les auteures et auteurs de l'étude, la situation des données est insatisfaisante en Suisse puisque la SPC (criminalité enregistrée) ne reflète qu'une petite partie des cas de harcèlement sexuel et que les enquêtes sur la criminalité non enregistrée (à l'exception de l'enquête suisse sur la santé qui, pourtant, ne reflète le harcèlement sexuel que de manière superficielle) ne sont pas réalisées de manière régulière et se distinguent fortement les unes des autres en ce qui concerne l'approche méthodologique, les régions, le focus (lieu de travail vs espace public) et les instruments d'enquête. Pour cette raison, l'étude recommande de réaliser des enquêtes périodiques sur la victimisation par agressions sexuelles auprès de la population afin d'obtenir un niveau de détail adéquat pour affiner les analyses.

Le Conseil fédéral prend connaissance des résultats de l'étude ainsi que de la recommandation relative à un sondage exhaustif auprès de la population sur tous les types d'agressions sexuelles. Il renvoie à la Stratégie Egalité 2030 adoptée par le Conseil fédéral le 28 avril 2021 et son plan d'action publié en décembre 2021, dans lequel le financement et la réalisation d'une étude de prévalence sont examinés dans le cadre de la mesure 3.2.7. En outre, les travaux relatifs au plan d'action national pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul 2022–2026 (PAN CI) qui devrait être adopté par le Conseil fédéral en juin 2022 sont actuellement en cours, en collaboration avec les cantons et les communes et avec la participation d'ONG. En ce qui concerne le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, la Suisse est en train d'examiner la ratification de la Convention n° 190 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.

Liste des abréviations

BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CO	Code des obligations
Convention d'Istanbul	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
CP	Code pénal
JUSUS	Statistique des jugements pénaux des mineurs
LEg	Loi sur l'égalité
LGBTIQ+	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes, queers et avec d'autres variantes d'identité de genre non-binaire
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PAN CI	Plan d'action national pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul 2022–2026
SAVI	Statistique sur l'aide aux victimes
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SPC	Statistique policière de la criminalité
SUS	Statistique des condamnations pénales
zhaw	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

1 Introduction

1.1 Contenu du postulat

Le 28 septembre 2018, le conseiller national Mathias Reynard a déposé le postulat 18.4048 « Il est temps d'obtenir des chiffres fiables sur la problématique du harcèlement sexuel » avec le contenu suivant :

« Le Conseil fédéral est prié de réaliser une nouvelle étude sur la question du harcèlement sexuel (harcèlement sur le lieu de travail et harcèlement de rue), afin d'obtenir une évaluation de l'ampleur du phénomène et de l'évolution de cette problématique.

La dernière étude réalisée en Suisse sur la problématique du harcèlement sexuel sur le lieu de travail date de 2007 et a été publiée en 2008, soit il y a plus de dix ans. Il n'existe en outre aucune étude sur la problématique du harcèlement de rue.

Il est temps de réaliser une étude du même type sur la problématique du harcèlement sexuel au travail, et de l'étendre également au harcèlement dans l'espace public. Cette nouvelle publication devrait ainsi prendre en compte tous les types de harcèlements.

En France, une étude récente a été réalisée par l'IFOP (Institut français d'opinion publique) en 2018. Il s'agit d'une enquête statistique uniquement, mais dont les résultats sont assez inquiétants. Ainsi, plus d'une Française sur trois a été victime de harcèlement sexuel sur son lieu de travail au cours de sa carrière. Au Canada, une étude semblable a été réalisée en 2017 et arrive au même constat: environ un tiers des femmes ont subi un cas de harcèlement sexuel au travail, 21 pour cent ont été confrontées directement à une situation de violence.

Une telle étude et collecte de statistiques correspondrait d'ailleurs aux objectifs de l'article 11 ("Collecte des données et recherche") de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), que la Suisse vient de ratifier. »

Le Conseil fédéral s'est montré disposé à établir le rapport demandé et a proposé, le 21 novembre 2018, d'accepter le postulat. Le 19 mars 2019, le Conseil national l'a adopté. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) a été chargé de l'élaboration du rapport.

1.2 Procédure d'élaboration du rapport

À la mi-septembre 2020, le BFEG, en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), a lancé un appel d'offre public pour l'élaboration d'une étude sur l'ampleur et l'évolution du harcèlement sexuel en Suisse. Neuf offres ont été déposées et le mandat a été attribué à la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw). Les auteures et auteurs qui ont été mandatés, à savoir le Prof. Dr. Dirk Baier (zhaw), le MA Lorenz Biberstein (zhaw), la Dre Susanne Nef (zhaw) et la Prof. Dre Nora Markwalder (Université de Saint-Gall), ont ensuite élaboré un concept détaillé et réalisé l'étude à l'attention du BFEG et du SECO. Les travaux ont été accompagnés par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'étude « Harcèlement sexuel en Suisse »¹ a été finalisée le 9 novembre 2021 ; elle peut être consultée sur le site web du BFEG et du SECO. Le présent rapport se base sur cette étude.

¹ Lorenz Biberstein, Susanne Nef, Dirk Baier, Nora Markwalder (2021) : Harcèlement sexuel en Suisse. Analyses sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG et du Secrétariat d'État à l'économie SECO. Peut être consulté à l'adresse www.bfeg.admin.ch > Documentation > Publications Violence, ainsi que www.seco.admin.ch > Services et publications > Travail > Conditions de travail > Etudes et rapports.

2 Méthode de l'étude

Dans le cadre de l'étude, les définitions du harcèlement sexuel selon le point de vue juridique et celui des sciences sociales ont été analysées. En outre, une méta-analyse des statistiques et des sondages de la population existants a été réalisée en mettant l'accent sur le harcèlement sexuel dans l'espace public et sur le lieu de travail.

L'ampleur et l'évolution du harcèlement sexuel en Suisse ont été étudiées à l'aide de différentes méthodes : l'examen des définitions et l'analyse de la littérature (chap. 2.1), l'analyse systématique des données existantes ainsi que l'analyse de dossiers sélectionnés concernant la poursuite pénale du harcèlement sexuel en Suisse (chap. 2.2), l'évaluation supplémentaire des données existantes (chap. 2.3), les interviews et entretiens exploratoires avec des spécialistes (chap. 2.4). En se basant sur les résultats, des lacunes dans les données ont été identifiées et des recommandations pour la collecte de données statistiques sur le harcèlement sexuel ont été formulées.

2.1 Examen des définitions et analyse de la littérature

Des définitions du harcèlement sexuel selon le point de vue juridique et celui des sciences sociales ont été recherchées et comparées dans le but de mettre en évidence les différences et d'en proposer une définition précise. Il s'agissait, en outre, de faire la distinction entre plusieurs formes de harcèlement telles que le stalking ou le cybergrooming.

L'analyse de la littérature s'est concentrée sur les publications nationales et internationales des dix dernières années en tenant compte en premier lieu des publications en allemand, français et anglais.

2.2 Analyse systématique des données existantes

Le harcèlement sexuel est une infraction inscrite à l'article 198 du Code pénal (CP)² et qui figure dans la statistique policière de la criminalité (SPC) pour autant qu'elle soit dénoncée à la police ou connue de celle-ci grâce à d'autres moyens. Les données de la SPC allant de 2009 à 2020 ont été utilisées dans l'analyse. La statistique sur l'aide aux victimes (SAVI) n'a pas été prise en compte car elle ne contient pas de données spécifiques sur le conseil ou l'indemnisation et la réparation morale en cas de harcèlement sexuel.

Les études basées sur des enquêtes pertinentes pour la Suisse fournissant des conclusions sur la prévalence du harcèlement sexuel ont été présentées de manière systématique et leurs données empiriques ont été comparées et interprétées. En fonction de leur focalisation (groupes de personnes concernées ou lieu du harcèlement sexuel), elles ont été catégorisées en six groupes : adultes, jeunes, femmes, lieu de travail, focalisation géographique (par ex. ville) et populations LGBTIQ+. Afin de pouvoir classer et comparer ces études, les métadonnées pertinentes telles que la taille et le groupe de l'échantillon, la définition de base du harcèlement sexuel ainsi que la formulation des questions ont été rassemblées dans une fiche descriptive et présentées sous forme d'aperçu en annexe de l'étude. Celle-ci permet de montrer la criminalité non enregistrée, ce qui est important pour les infractions telles que le harcèlement sexuel dont le taux de dénonciation est faible³. En outre, des études internationales pertinentes présentant un aspect sur les bonnes pratiques ont été prises en compte.

² Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)

³ Selon le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Fehr 09.3878 du 24 septembre 2009 « Dénonciation et effet dissuasif vont de pair » du 27 février 2013, en Suisse, moins de 20 % des victimes de violences sexuelles portent plainte.

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

2.3 Évaluation supplémentaire des données existantes

Les données de la SPC ont permis l'analyse approfondie de questions spécifiques, par exemple sur les personnes prévenues et les personnes lésées, les lieux d'infraction ou les formes concrètes de harcèlement sexuel.

Le harcèlement sexuel étant une infraction, en vertu de l'article 198 CP, la statistique des condamnations pénales (SUS) ne contient pas de chiffres sur les condamnations pénales prononcées à l'encontre d'adultes (contrairement à la statistique des jugements pénaux des mineurs [JUSUS] qui fournit des données sur les sanctions en lien avec le harcèlement sexuel). Afin de pouvoir néanmoins évaluer la pratique en matière de poursuite pénale et les formes de sanction dans les cas de harcèlement sexuel, les clôtures de cas entre 2016 et 2020 selon l'article 198 CP ont été relevées auprès des autorités pénales en matière de contraventions du canton de Zurich.

2.4 Interviews et entretiens exploratoires avec des spécialistes

Afin de tirer des enseignements supplémentaires des informations obtenues par les analyses des données, des interviews et entretiens exploratoires ont été menés avec huit spécialistes sur les thèmes suivants: l'application de la législation, les différents groupes de personnes concernées, les différentes formes que peut prendre le harcèlement sexuel ainsi que les lacunes pertinentes en ce qui concerne les données. Les interviews et entretiens exploratoires – directifs – ont été réalisés avec des spécialistes du domaine de la poursuite pénale (la préfecture du district de Dietikon, le magistrat municipal de Zurich et la police municipale de Lausanne), du domaine du harcèlement sexuel au lieu de travail (Fachstelle Mobbing und Belästigung), de l'espace public et de la vie nocturne (Bar- und Clubvereinigung Winterthur), d'Internet (l'association Verein #NetzCourage), de la communauté LGBTIQ+ (Transgender Network Switzerland) ainsi que des personnes en situation d'handicap (Avanti Donne).

3 Résultats de l'étude

3.1 Définition du harcèlement sexuel

3.1.1 Harcèlement sexuel selon le point de vue juridique

En Suisse, le harcèlement sexuel est mentionné et défini dans plusieurs lois telles que le CP, le Code des obligations (CO)⁴, la loi sur l'égalité (LEg)⁵ et la Convention d'Istanbul⁶. Il n'existe pas de définition uniforme en Suisse.

Selon le Code pénal (art. 198 CP), il y a harcèlement sexuel lorsqu'une personne se livre à un acte d'ordre sexuel en présence d'une autre personne qui y aura été inopinément confrontée ou lorsqu'elle importune une autre personne par des attouchements d'ordre sexuel ou par des paroles grossières. Les formes plus graves de violence telles que la contrainte sexuelle ou le viol ne sont pas incluses dans la définition pénale ; elles sont déjà couvertes par d'autres infractions comme par exemple la contrainte sexuelle ou le viol.

⁴ Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220)

⁵ Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg, RS 151.1)

⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (RS 0.311.35)

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

La définition du harcèlement sexuel en vertu de l'art. 40 de la Convention d'Istanbul comprend, par opposition aux formes plus graves de violence (sexuelle) envers les femmes qui y sont également mentionnées, uniquement les formes d'agressions à bas seuil.

La définition issue de la loi sur l'égalité (art. 4 LEg) qui a également servi de base à l'ajout du harcèlement sexuel dans le CO est quant à elle plus large. Elle englobe tous les comportements importuns de nature sexuelle ou fondés sur l'appartenance sexuelle. Cette définition inclut également les formes graves de violence sexuelle. Toutefois, la définition de la LEg se limite aux relations de travail tandis que l'interdiction pénale s'étend à tous les domaines de la vie. La définition large de la LEg n'a pas pour but de considérer, d'un point de vue juridique, le harcèlement sexuel en tant que concept global de violence sexuelle. Si la loi définit le harcèlement sexuel de manière aussi large, c'est parce qu'elle y associe l'obligation de la partie employeuse d'empêcher tout comportement portant atteinte au personnel en raison de son sexe et de sa dignité.

En résumé, l'on peut dire que, dans le contexte juridique, le harcèlement sexuel est principalement assimilé à des agressions verbales ou physiques de nature sexuelle à bas seuil, par opposition aux formes plus graves de violence sexuelle comme la contrainte sexuelle ou le viol. Seule la loi sur l'égalité définit le harcèlement sexuel de manière plus large, mais uniquement dans le domaine de la vie professionnelle.

3.1.2 Harcèlement sexuel selon le point de vue des sciences sociales

Du point de vue des sciences sociales, le harcèlement sexuel est compris et défini différemment dans la littérature, que ce soit au sein de toutes ses disciplines ou d'une de ces disciplines spécifiques. Le point commun de ces différentes définitions est la focalisation sur les actes individuels ayant un rapport avec le sexe ou l'appartenance sexuelle des personnes concernées ; en d'autres termes, il s'agit de savoir si un comportement lié au sexe ou à l'appartenance sexuelle est ressenti comme indésirable ou importun et s'il porte atteinte à la dignité de la personne. La fréquence et la durée du harcèlement ou les sentiments subjectifs de peur sont moins pris en compte. En outre, du point de vue des sciences sociales, il est pertinent de considérer le harcèlement sexuel comme un acte lié aux rapports de pouvoir.

Concrètement, les formes de comportements considérés comme du harcèlement sexuel comprennent par exemple, toute forme de :

- Discrimination genrée (par ex. remarques ou insultes sexistes/sexualisées),
- Comportement séducteur (par ex. tentatives d'avances sexuelles inappropriées),
- Corruption sexuelle (par ex. incitation à une activité sexuelle avec la promesse d'une récompense),
- Contrainte sexuelle/menace (par ex. forcer une activité sexuelle sous menace de punition),
- Imposition sexuelle (par ex. tentatives d'attouchements, de baisers ou de transgressions sexuelles),
- Actes exhibitionnistes ou voyeuristes,
- Présentation de matériel pornographique,
- Présentation ou publication de photos intimes (par ex. sur Internet),
- Envoi de messages sexualisés (par ex. par mail, via les réseaux sociaux).

Peuvent également être attribués à ces formes et comportements, la réception non désirée de photos de nus ou le harcèlement sexuel verbal comme le *catcalling* (émission de commentaires inappropriés, souvent sexistes, ainsi que bruits de sifflements, de chuintement et de baisers) ou le *bodyshaming* (insultes basées sur l'apparence). Il n'existe pas de délimitation claire entre ces différentes formes et

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

comportements. La distinction entre le harcèlement sexuel et d'autres formes de harcèlement telles que le stalking, le *cybergrooming*, l'abus sexuel, la violence et l'exploitation sexuelle ou le *(Teen) Dating Violence* est présentée dans l'étude.⁷

L'intégration du lieu de harcèlement dans les définitions joue un rôle dans la mesure où les formes de harcèlement sexuel et les groupes concernés peuvent varier en fonction de celui-ci. Ainsi, sur le lieu de travail, l'entièreté du personnel peut être concernée par du harcèlement sexuel, la communauté LGBTIQ+ dont en particulier les personnes transgenres étant considérées comme le groupe le plus vulnérable. Dans l'espace public, ce sont les jeunes femmes qui sont les plus touchées. En ce qui concerne le harcèlement sexuel sur Internet, à l'école ou dans les clubs de sport, ici, ce sont les jeunes qui le sont le plus.

3.2 Ampleur du harcèlement sexuel en Suisse

3.2.1 Harcèlement sexuel dans la statistique policière de la criminalité

En 2020, 1435 cas de harcèlement sexuel (art. 198 CP) et 1477 victimes ont été enregistrés dans la SPC. Dans neuf cas sur dix, la victime était une femme et la tranche d'âge des 18 à 29 ans présentait le risque le plus élevé. Pour 30 % des victimes, l'infraction n'a pas pu être élucidée. Dans environ 40 % des cas, la victime n'avait aucun lien avec la personne prévenue. Pour 10 % des victimes, la personne prévenue était issue du cercle de connaissance ou du voisinage et, pour environ 5 %, d'une relation professionnelle. Les autres relations victime-personne prévenue telles que les relations amicales, les anciennes relations de couple ou les relations professionnelles étaient inférieures à 5 %⁸.

Plus de 95 % des personnes prévenues étaient des hommes. Le groupe d'âge des 18 à 39 ans en présentait la part la plus élevée et les personnes prévenues d'origine étrangère étaient surreprésentées par rapport à leur part dans la population.

L'analyse des lieux de harcèlement a montré qu'une grande partie des cas se sont produits dans l'espace public (le plus souvent « rue/parking/plein air etc. ») et comprenaient avant tout des agressions physiques telles que des attouchements, du harcèlement verbal ou une confrontation avec des personnes qui se masturbaient. En ce qui concerne le lieu d'infraction, l'on constate une légère augmentation des cas de harcèlement sexuel dans l'espace public et, en même temps, un recul de la catégorie « sans indication »⁹.

En 2019 et 2020, plus d'un cas de harcèlement sexuel sur trois (37,3 %) impliquait des attouchements physiques. Dans un peu plus d'un cas sur cinq, une forme verbale de harcèlement sexuel a eu lieu (22 %). Dans 14,4 % des cas, la personne harcelante s'était masturbée. Des formes moins récurrentes concernaient les cas où l'auteure ou l'auteur se déshabillait ou se dénudait, les baisers ou les menaces verbales. D'autres formes de harcèlement encore moins fréquentes consistaient à frapper, filmer/photographier, traquer, montrer du matériel pornographique, etc.

3.2.2 Harcèlement sexuel dans les études sur base d'enquête

Pour la Suisse, il existe 23 études basées sur des enquêtes pertinentes qui contiennent des données sur le harcèlement sexuel. Celles-ci ont été analysées en termes de taux de prévalence, de définition

⁷ Chap. 2.2.1.1 et 7.1.2 de l'étude, voir note de bas de page 1.

⁸ Figure 7 de l'étude, voir note de bas de page 1.

⁹ Pour l'art. 198 CP, la saisie du lieu d'infraction dans la SPC n'est obligatoire que depuis 2020 ce qui peut expliquer le décalage ; voir également la note de bas de page 1, figure 3.

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

et de questionnement sous-jacents ainsi que de groupe des personnes interrogées et de taille de ces groupes. Les résultats ont été rassemblés dans des fiches descriptives détaillées.

Les études sur base d'enquête ont été analysées en fonction de leur focalisation : adultes, jeunes, femmes, lieu de travail, focalisation géographique et population LGBTIQ+. Il est difficile de comparer les taux de prévalence de ces études à cause des différentes périodes d'enquêtes (harcèlement sexuel subi au cours des 12 derniers mois, au cours des cinq dernières années, au cours de la vie entière) ou à cause des définitions et formulations employées de manière différente dans le questionnaire. Ainsi, il peut en résulter des fourchettes importantes pour les taux de victimisation :

- entre 20 et 60 % pour *les femmes au cours de leur vie* ;
- entre 2 et 10 % pour *les femmes au cours des 12 derniers mois* ;
- entre 15 et 20 % pour *la population entière* (hommes et femmes) *au cours de leur vie* ;
- entre 5 et 40 % pour *toutes les personnes employées* (hommes et femmes) *tout au long de leur vie professionnelle*, sur leur lieu de travail ;
- entre 1 et 15 % pour *toutes les personnes employées* (hommes et femmes) *au cours des 12 derniers mois*, sur leur lieu de travail ;
- environ 10 % des *jeunes au cours de l'année passée*, dont la prévalence du « Avoir déjà été abordée ou abordé en ligne par une personne inconnue avec des intentions sexuelles non désirées » a nettement augmenté ces dernières années (+ 25 %) ;
- entre 30 et 40 % des minorités sexuelles et de genre (LGBTIQ+) *au cours de l'année passée par des hommes* et entre 8 et 14 % *par des femmes*.
- En ce qui concerne *l'espace public*, l'on peut présumer que les villes ayant une fonction de centres urbains (importante offre de divertissement) présentent des taux de victimes nettement plus élevés que les plus petites communes : entre 30 et 35 % pour les « regards suggestifs ou dévisagements inappropriés » ou les « sifflements, gestes et remarques obscènes » *au cours de leur vie* et presque 10 % *au cours des 12 derniers mois*.
- Globalement, en prenant toutes les enquêtes ensemble (l'ensemble de la population suisse, seulement les jeunes, uniquement le lieu de travail), l'on peut affirmer que les femmes ont un risque plus élevé d'être victimes de harcèlement sexuel que les hommes (entre deux et dix fois plus selon les études, ce qui correspond à un écart entre les sexes similaire à la SPC où les femmes représentent 90 % des victimes).

3.3 Évolution de l'ampleur du harcèlement sexuel en Suisse

Pour la période 2009-2014, les chiffres de la SPC (criminalité enregistrée) sur le harcèlement sexuel montrent d'abord un recul de 1208 à 1019 infractions enregistrées. Puis, leur nombre passe à 1435 jusqu'en 2020. En 2009, l'on enregistrait 15,7 infractions de harcèlement sexuel pour 100 000 personnes résidentes, alors qu'en 2014, ce chiffre est passé à 12,5 et en 2020 à 16,7 infractions. Ces dernières années, une augmentation similaire a été observée pour le viol mais pas pour la contrainte sexuelle ou les actes exhibitionnistes. Sur la base des données de la SPC, il n'est pas possible de savoir si cette augmentation est le signe d'une réelle hausse de la criminalité ou s'il s'agit surtout d'une augmentation du taux de dénonciation.

En ce qui concerne les infractions parvenues à la connaissance de la police, en comparant les années 2014/2015 et 2019/2020, deux autres changements méritent d'être mentionnés :

1. Une part croissante des cas de harcèlement sexuel a lieu dans l'espace public (66,4 % pour 2014/2015 et 73,8 % pour 2019/2020).
2. La part des constellations victime/prévenue ou prévenu dans lesquelles il n'existe pas de relation, c'est-à-dire dans lesquelles des personnes inconnues des victimes ont commis des

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

actes de harcèlement, est en augmentation (30,2 % pour 2014/2015 et 39,6 % pour 2019/2020).

Les données issues des études sur la criminalité non enregistrée nous fournissent des indications importantes sur les changements concernant l'augmentation de la criminalité et du taux de dénonciation, tout en tenant compte des limites de comparabilité entre les différentes études. Alors que, dans les deux derniers sondages suisses sur la sécurité (2011 et 2015), le taux de victimes est resté stable pour l'ensemble des infractions sexuelles, la part du harcèlement sexuel dans l'ensemble des infractions sexuelles dénoncées est passée d'environ 78 % (2011) à environ 85 % (2015). Les études se concentrant sur les femmes montrent également une augmentation : tandis qu'en 2004, une étude portant sur les « baisers ou attouchements sexuels non désirés » indiquait un taux de 18 % pour les incidents subis au cours de la vie, ce taux était de 59 % en 2019 (« attouchement, étreinte, baiser non désirés »).

3.4 Application de la législation

Afin de pouvoir tirer des conclusions dans l'étude sur l'application de la législation en cas de harcèlement sexuel, des données ont été relevées de manière ciblée auprès des autorités pénales en matière de contraventions du canton de Zurich et la question a été discutée dans le cadre des huit interviews et entretiens exploratoires.

Dans le canton de Zurich, le nombre de clôtures de cas chez les autorités pénales compétentes pour les infractions selon l'article 198 CP est resté stable lors des cinq dernières années. L'on constate que, dans les années 2016 à 2020, environ deux fois plus de personnes prévenues (922 selon la SPC) que de cas clôturés (478) ont été dénombrées et que, ainsi, environ une personne harcelante sur deux a été sanctionnée par une amende. Ceci indique que toutes les dénonciations à la police ne parviennent pas à l'une des autorités pénales en matière de contraventions, soit parce que la dénonciation est retirée, soit parce que certains cas sont transmis au ministère public en raison d'une combinaison avec d'autres infractions (éventuellement plus graves). En moyenne, 47,7 % des cas de harcèlement sexuel ont été clos par les autorités pénales en matière de contraventions avec une ordonnance pénale, 27,6 % ont été classés et dans 12,6 % des cas, une non-entrée en matière a été décidée ; les cas restants ont été transmis à une autre autorité ou clos d'une autre manière. Ce résultat est confirmé par les expériences des spécialistes interrogés.

Une étude, réalisée par l'Université de Genève sur mandat du BFEG, concernant la jurisprudence cantonale relative à la LEg¹⁰ de la période entre 2004 et 2015 montre que 35 des 190 arrêts avaient pour objet une plainte pour harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Dans 21 de ces 35 cas, la partie employée n'est pas parvenue à établir l'existence d'un harcèlement sexuel ce qui a conduit au rejet de la plainte. Dans le cas de la LEg, il convient de souligner que l'allègement du fardeau de la preuve en vertu de l'article 6 LEg ne s'applique pas à l'infraction du harcèlement sexuel. L'extension de cet allègement au harcèlement sexuel pourrait faciliter la preuve de ce dernier devant les tribunaux.

Dans le cadre des interviews et entretiens exploratoires, les spécialistes sont arrivés à la conclusion qu'il existerait un manque de sensibilité à la question du harcèlement sexuel au sein des autorités de poursuite pénale en général et de la police en particulier. Ainsi, certains groupes ne dénonceraient même pas le harcèlement sexuel et n'engageraient donc pas le processus d'application de la législation. Les barrières pertinentes seraient, pour la communauté LGBTIQ+ par exemple, la peur de la queer- ou transphobie au sein de la police ou, pour les personnes en situation d'handicap, une communication accessible. Ainsi, beaucoup de victimes éviteraient la police et la procédure judiciaire pour s'adresser plutôt à des services de conseil de la société civile ou aux médecins généralistes. Les spécialistes ont, en outre, également mentionné le manque de preuves ou la difficulté de distinguer le

¹⁰ Karine Lempen, Aner Voloder (2017) : Analyse de la jurisprudence cantonale relative à la loi sur l'égalité entre femmes et hommes (2004-2015). Rapport de recherche sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG. Peut être consultée à l'adresse www.bfeg.admin.ch > Documentation > Publications Droit.

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

harcèlement sexuel d'autres formes d'infractions et d'en déterminer la gravité comme difficultés dans le cadre de la poursuite pénale.

Selon les spécialistes, il est également rare que des mesures juridiques soient prises contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Les parties employeuses réagiraient assez rapidement. Mais lorsque les victimes aborderaient le harcèlement, elles seraient souvent exposées au mobbing par d'autres membres du personnel. Souvent, les victimes ne porteraient plainte que lorsque le harcèlement sexuel est devenu trop important, qu'un signal d'arrêt clair doit être envoyé ou une fois que les personnes concernées sont déjà en congé maladie ou ont démissionné.

Afin de pouvoir offrir un soutien ainsi qu'un accès au conseil et à la poursuite pénale aux personnes concernées, les spécialistes estiment que des formations spécifiques pour les services impliqués tout comme la création d'accès à bas seuil sont essentielles. Les campagnes actuelles des villes de Lausanne et de Zurich sont citées comme de bons exemples de création d'accès à bas seuil. Avec l'« Observatoire de la sécurité »¹¹ de Lausanne ou « Zürich schaut hin »¹², des outils de signalement en ligne sont mis à la disposition des personnes concernées et des campagnes de sensibilisation sont menées en parallèle. En outre, la procédure de la police municipale de Lausanne est citée comme un bon exemple proposant de manière proactive un entretien avec une policière aux victimes féminines et organisant chaque année un entraînement de sensibilisation interne pour la police sur le harcèlement dans l'espace public. Depuis octobre 2021, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et, plus généralement, les thèmes liés à la communauté LGBTIQ+ font partie intégrante de cette formation de sensibilisation. Parallèlement, un bureau qui n'est pas explicitement estampillé « police » a été ouvert au centre-ville de Lausanne dans le but d'offrir un accès à bas seuil au conseil et à la poursuite pénale.

3.5 Données disponibles liées au harcèlement sexuel en Suisse

Les auteures et auteurs de l'étude arrivent à la conclusion que la situation des données en Suisse est insatisfaisante à deux égards au moins :

Premièrement, les données continues sur la criminalité enregistrée qui permettent de tirer des conclusions sur les tendances ne sont disponibles, actuellement, que sous la forme de la SPC¹³. La SPC ne reflète qu'une petite partie des cas de harcèlement sexuel, probablement plutôt les cas graves se produisant entre personnes inconnues, car la propension à porter plainte pour différentes infractions est généralement plus élevée dans de telles constellations. C'est aussi ce qui ressort des sondages réalisés auprès de la population selon lesquels le taux de dénonciation rapporté en cas de harcèlement sexuel ne dépasse guère les 10 %. La criminalité enregistrée renseigne donc uniquement sur une petite partie très sélective des cas de harcèlement sexuel.

Deuxièmement, quelques sondages auprès de la population existent mais ceux-ci ont été réalisés en partie de manière continue (par ex. enquête suisse sur la santé) et en partie à intervalles irréguliers avec des approches méthodologiques, des instruments et régions d'enquête ainsi que des focus différents (par ex. lieu de travail). Des collectes de données à l'échelon national manquent. Il en résulte quelques difficultés à rassembler des chiffres fiables sur le taux effectif de victimes de harcèlement sexuel. En se basant sur les études existantes jusqu'à présent, seuls des chiffres approximatifs peuvent être déduits. En outre, les différences constatées dans les taux de victimes ne s'expliquent pas toujours clairement, ce qui rend l'interprétation encore plus difficile.

¹¹ <https://www.lausanne.ch/apps/webforms/harcelement/>

¹² <https://zuerichschauthin.ch>

¹³ Comme indiqué au chap. 2.2, la SAVI n'a pas été prise en compte car elle enregistre les infractions sexuelles dans des catégories collectives et ne contient donc pas de données spécifiques sur le harcèlement sexuel.

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

3.6 Séquelles psychologiques pour les victimes

Dans un excursus, l'étude aborde les séquelles psychologiques du harcèlement sexuel pour les victimes. Jusqu'à présent, ces séquelles auraient été relevées en particulier dans le contexte du harcèlement sexuel sur le lieu du travail, raison pour laquelle il est fait référence à l'évaluation d'une enquête récente de 2020¹⁴ en Suisse. Cette enquête interrogeait sur la prévalence du harcèlement sexuel en ligne, du harcèlement sexuel verbal et physique ainsi que de l'exhibitionnisme. Elle a constaté des corrélations significatives avec une satisfaction de vie plus faible, une moins bonne santé mentale ainsi qu'une consommation accrue de drogues.

3.7 Groupe des victimes LGBTIQ+

Les spécialistes ont souligné une vulnérabilité élevée au sein de la communauté LGBTIQ+, en particulier en ce qui concerne le harcèlement sexuel dans l'espace public. Les personnes non-binaires seraient confrontées de manière accrue à du harcèlement sexuel physique. Les personnes transgenres qui s'inscrivent dans le modèle binaire des sexes et s'identifient comme femme ou homme subissent également fréquemment du harcèlement sexuel, en particulier du harcèlement sexuel verbal sous la forme d'insultes à connotation sexuelle. Les personnes queer subissent souvent du harcèlement sexuel physique car elles rompent avec la norme hégémonique de l'hétérosexualité et ne sont pas, ou du moins pas clairement, « lisibles » en tant que femme ou homme aux yeux de la personne harcelante (intelligibilité sociale). Des attouchements génitaux peuvent avoir lieu pour dévaloriser la personne concernée et/ou pour « clarifier » son sexe. À cela s'ajoute les obstacles déjà mentionnés lors de la dénonciation d'un acte de harcèlement sexuel comme par exemple la peur de la queer- ou transphobie au sein de la police.

3.8 Groupe des victimes en situation de handicap

Pour les personnes en situation de handicap également, les spécialistes ont supposé, outre l'obstacle de la communication non-accessible lors de la dénonciation, une vulnérabilité accrue, notamment pour les cas de harcèlement dans les foyers ou dans le cadre du travail dans des ateliers protégés. Il a été souligné qu'il était difficile, en particulier pour les personnes nécessitant des soins, de distinguer les attouchements ayant pour but d'en prodiguer de ceux ayant une motivation sexuelle. De plus, pour les personnes concernées, il ne serait pas toujours possible de reconnaître le harcèlement sexuel ou de s'en défendre, notamment dû au fait d'une certaine habitude depuis leur plus jeune âge aux attouchements intimes et aux attouchements de la part d'inconnus. Jusqu'à présent, il manque des résultats d'enquêtes quantitatives sur ce groupe spécifique de personnes concernées.

4 Recommandations de l'étude

Les auteures et auteurs de l'étude ont formulé deux recommandations : l'une sur la définition du harcèlement sexuel et l'autre sur l'obtention d'une base de données fiable à ce sujet.

En ce qui concerne l'utilisation de différentes définitions, il a été particulièrement recommandé de démontrer précisément comment le harcèlement sexuel est défini dans chaque rapport, étude, enquête etc. Pour l'étude dont il est question ici, les auteures et auteurs recommandent la définition suivante : « un comportement à connotation sexuelle non désiré, lié au sexe, au genre ou à

¹⁴ Dirk Baier (2020): Kriminalität während des Corona-Lockdowns. Empirische Befunde auf Basis einer Dunkelfeldbefragung im Kanton Zürich. *Kriminologie - Das Online-Journal | Criminology - The Online Journal*, 2(3), 444–466. Peut être consulté à l'adresse www.kriminologie.de.

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

l'orientation sexuelle, ressenti par la personne harcelée comme tel et portant atteinte à la dignité d'une personne ».

En ce qui concerne l'obtention d'une base de données fiable, l'étude recommande, en complément de la SPC et d'autres enquêtes périodiques telles que l'enquête suisse sur la santé, de réaliser des enquêtes périodiques sur la victimisation par des agressions sexuelles auprès de la population. Ainsi, l'on parviendrait à établir une statistique complémentaire qui engloberait également la criminalité non enregistrée. Actuellement, une telle enquête est, par exemple, représentée par le sondage suisse sur la sécurité qui n'est cependant pas institutionnalisé et ne garantit donc pas sa réalisation régulière. En outre, les questions utilisées peuvent varier fortement d'une enquête à l'autre.

Dans le cadre des interviews et entretiens exploratoires avec les spécialistes, il a été recommandé de créer davantage d'accès à bas seuil pour les victimes de harcèlement sexuel, par exemple, par le biais de services d'assistance en ligne, la création de services de plaintes indépendants ou la mise à disposition d'offres spécifiques pour certains groupes cibles (par ex. l'assistance téléphonique des populations LGBTIQ+). En outre, des formations spécifiques doivent être organisées par les services impliqués.

5 Conclusions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend acte du fait que le harcèlement sexuel est répandu en Suisse et ancré dans des structures de pouvoir et d'inégalités. Les données issues de la SPC, cumulées avec une série d'enquêtes auprès de la population, permettent d'évaluer l'ampleur du harcèlement sexuel en Suisse : les chiffres montrent d'abord un recul de 1208 à 1019 infractions enregistrées par la police pour la période de 2009 à 2014, puis, leur nombre augmente à 1435 infractions en 2020. Alors que les femmes sont les plus touchées, les hommes sont les plus accusés, les personnes en situation d'handicap et les populations LGBTIQ+ sont particulièrement vulnérables et le nombre d'enfants ainsi que d'adolescentes et adolescents victimes de harcèlement sexuel en ligne a considérablement augmenté ces dernières années.

Le Conseil fédéral prend connaissance des résultats de l'étude ainsi que de la recommandation relative à un sondage exhaustif auprès de la population sur tous les types d'agressions sexuelles. Il renvoie à la Stratégie Égalité 2030 adoptée par le Conseil fédéral le 28 avril 2021 et son plan d'action publié en décembre 2021, dans lequel le financement et la réalisation d'une étude de prévalence sont examinés dans le cadre de la mesure 3.2.7¹⁵. Dans cette même stratégie, il est également prévu d'adopter un plan d'action national pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (PAN CI). Les travaux relatifs à un tel plan d'action national sont en cours, en collaboration avec les cantons et les communes et avec la participation d'ONG. Il est prévu que le Conseil fédéral l'adopte en juin 2022.

Déjà dans son rapport établi en exécution du postulat Fehr 09.3878 « Dénonciation et effet dissuasif vont de pair »¹⁶, le Conseil fédéral avait constaté que le nombre de délits dénoncés et le nombre de condamnations étaient très bas, en particulier dans le domaine de la violence domestique et des infractions contre l'intégrité sexuelle et que l'État et la société avaient un intérêt à un accroissement du taux de dénonciation. Le Conseil fédéral avait alors exprimé l'intention de lever les obstacles pouvant dissuader les personnes concernées de s'adresser aux autorités et ainsi les encourager à dénoncer les infractions subies. Avec le nouveau site de l'aide aux victimes en Suisse¹⁷ entièrement conçu pour être accessible par tout le monde, les cantons ont mis en œuvre, avec le soutien financier de la Confédération, une mesure centrale pour un accès à bas seuil au conseil. Le 30 avril 2021, la Confédération et les cantons se sont engagés, dans le cadre du dialogue stratégique sur la violence

¹⁵ La Stratégie Égalité 2030 et le plan d'action qui l'accompagne peuvent être consultés à l'adresse www.bfeg.admin.ch > Thèmes > Droit > Stratégie Égalité 2030.

¹⁶ Rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013 établi en exécution du postulat Fehr 09.3878 du 24 septembre 2009 « Dénonciation et effet dissuasif vont de pair », peut être consulté à l'adresse www.ofj.admin.ch > Société > Aide aux victimes d'infractions > Publications.

¹⁷ <https://www.opferhilfe-schweiz.ch/fr/>

Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution

domestique, à examiner, sur la base du Champ d'action 5 de la feuille de route « Numéro de téléphone central pour les victimes d'infractions », l'introduction d'un tel numéro¹⁸. Actuellement, sa mise en œuvre est examinée par la CDAS. Les travaux en exécution de trois motions identiques en faveur d'une offre de conseil 24 heures sur 24 pour les personnes victimes de violence¹⁹ ont été entamés.

En ce qui concerne le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, le Conseil fédéral souligne que les mesures de prévention à ce sujet ont déjà été largement mises en œuvre. Les employeuses et employeurs ont l'obligation légale de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la personnalité et la santé de leur personnel (art. 4 LEg, art. 328 al. 1 CO et art. 6 LTr²⁰). Il est important, dans ce contexte, d'intégrer la prévention contre le harcèlement sexuel dans ces mesures générales de protection de la personnalité et de la santé du personnel sur le lieu de travail. Les mesures à prendre au sein de l'entreprise sont notamment la définition d'une politique claire contre le harcèlement sexuel, la mise en place de formations pour les cadres et le personnel ainsi que l'information et la sensibilisation de ses nouveaux membres. Sur les sites web du BFEG et du SECO, l'on trouve un nombre important de supports d'information et de matériel pédagogique à ce sujet²¹. Une autre mesure de taille est la mise en place d'un service de plaintes ou de médiation en interne ou en externe à l'entreprise. Le Conseil fédéral a déjà introduit un tel service de médiation au sein de l'administration fédérale²². En outre, la Suisse est en train d'examiner la ratification de la Convention n° 190 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.

¹⁸ Violence domestique : feuille de route de la Confédération et des cantons. Peut être consultée à l'adresse www.ofj.admin.ch > Société > Violence domestique > Dialogue stratégique sur la violence domestique.

¹⁹ Motion 20.4463 Herzog / Motion 20.4451 Funicello / Motion 20.4452 Vincenz-Stauffacher « Mise en place de permanences destinées aux personnes concernées par des actes de violence, comme le prévoit la convention d'Istanbul »

²⁰ Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, LTr, RS 822.11)

²¹ BFEG : www.bfeg.admin.ch > Thèmes > Travail > Le harcèlement sexuel sur le lieu de travail ;

SECO : www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Conditions de travail > Brochures et dépliants > Mobbing et autres formes de harcèlement – Protection de l'intégrité personnelle au travail.

²² Service de médiation pour le personnel de la Confédération. Peut être consulté à l'adresse www.epa.admin.ch > Services > Service de médiation pour le personnel de la Confédération.