



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	114-2023
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2023.RRGR.161
Déposée le :	05.06.2023
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PS-JS (Riesen, La Neuveville) (porte-parole) PS-JS (Schindler, Bern)
Cosignataires :	10
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	1262/2023 du 22 novembre 2023
Direction :	Chancellerie d'État
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat

Agir contre le harcèlement sexuel

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. définir des actions pour lutter contre le harcèlement sexuel dans les milieux professionnels et dans l'espace public ;
2. prescrire la mise en place d'outils de prévention et d'intervention contre le harcèlement sexuel au sein des entreprises que le canton subventionne ou au sein desquelles il a une part majoritaire ;
3. favoriser davantage les instruments de prévention et d'intervention au sein des entreprises du canton.

Développement :

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 mois¹. Les femmes représentent 90 % des victimes et les personnes handicapées et les populations LGBTIQ+ sont particulièrement vulnérables. Les infractions poursuivies sur plainte ont augmenté d'environ 40 % entre 2014 et 2020.

Le harcèlement sexuel est une infraction inscrite à l'article 198 du Code pénal et figure dans la statistique policière de la criminalité (SPC) pour autant qu'elle soit dénoncée à la police. Le harcèlement sexuel est également mentionné dans le Code des obligations, la loi sur l'égalité et la Convention d'Istanbul et concerne également d'autres bases légales comme la loi sur le travail.

¹ Conseil fédéral, 2022, Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.4048 Reynard Mathias du 28 septembre 2018, Berne, le 27 avril 2022.

Des actions pour lutter contre le harcèlement sexuel ont été prises dans certaines villes du canton comme la ville de Berne. Mais le harcèlement dans l'espace public ne concerne pas uniquement les grandes villes et devrait faire l'objet d'un plan coordonné sur l'ensemble du territoire, en fonction des besoins et des spécificités. Le canton peut jouer un rôle important pour lutter contre le harcèlement sexuel dans l'espace public et coordonner les actions avec les actrices et acteurs pertinents (notamment la police et les transports publics).

En ce qui concerne le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, les employeuses et employeurs ont l'obligation légale de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la personnalité et la santé de leur personnel. Le Conseil fédéral a ratifié le 18 mai 2022, la Convention n° 190 de l'Organisation internationale du Travail (OIT)^{2,3}. La convention prévoit une interdiction légale de la violence et du harcèlement dans le monde du travail ainsi que des mesures de prévention et d'aide aux victimes.

Les mesures de prévention du harcèlement sexuel sur le lieu de travail comprennent les éléments suivants :

- la définition du harcèlement sexuel au travail ;
- avoir une déclaration de principe de la direction stipulant que le harcèlement sexuel dans le cadre professionnel est interdit ;
- mettre en place des mesures internes ou externes de soutien aux personnes harcelées ;
- lister les sanctions à l'encontre des personnes harceleuses.

Le canton dispose d'outils pour la prévention contre le harcèlement sexuel au travail comme le kit de prévention pour les PME⁴. Le canton doit en faire davantage pour que ces outils soient plus largement utilisés. En particulier dans les entreprises qu'il subventionne ou au sein desquelles il a une part majoritaire, il devrait utiliser la marge de manœuvre dont il dispose pour instaurer un caractère contraignant à l'utilisation des instruments de prévention du harcèlement sexuel au travail. Par le biais des contrats de prestations par exemple, il pourrait prescrire le fait que les instruments de prévention soient appliqués au sein de ces structures.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à exécuter les actes législatifs, à statuer sur les recours et à remplir les tâches qui lui incombent (art. 90, al. 1, lit. d, f et h de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC ; RSB 101.1). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif condamne le harcèlement sexuel. Les comportements de ce type créent un environnement d'intimidation, d'hostilité ou d'humiliation et sont inacceptables.

Selon le rapport du Conseil fédéral mentionné dans la motion, entre 20 % et 60 % des femmes ont subi un acte de harcèlement sexuel au cours de leur vie, en fonction de la définition utilisée⁵. Une étude mentionnée dans ce rapport conclut que 55 % des femmes et 49 % des hommes ont subi au moins une fois un comportement relevant potentiellement du harcèlement

² Conseil fédéral, 2022, communiqué du 18 mai 2022 : Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'un monde du travail exempt de violence et de harcèlement

³ Organisation internationale du Travail (OIT), 2019, Convention 190 – Convention concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.

⁴ Prévenir le harcèlement sexuel au travail (consulté le 1^{er} juin 2023).

⁵ Conseil fédéral, Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution, Berne 2022, p. 10

dans le cadre professionnel⁶. Rapporté à la population entière, la part des personnes ayant subi des actes de harcèlement sexuel dans l'espace public oscille entre 30 % et 35 % des femmes et des hommes. Dans les villes qui ont une fonction de centres, avec des offres de fêtes et de sorties, les taux de victimes sont nettement plus élevés que dans les petites communes⁷. Il existe également des différences significatives entre les sexes. Une enquête récente menée par le canton de Saint-Gall a ainsi révélé que 84 % des femmes et 17 % des hommes interrogés avaient subi des actes de harcèlement sexuel dans l'espace public⁸. On observe d'ailleurs une nette augmentation des incidents chez les jeunes ces dernières années. Selon l'enquête zurichoise sur la jeunesse de 2021, le nombre de cas de harcèlement visant les jeunes femmes a presque doublé entre 2014 et 2021⁹.

Le fait de subir un acte de harcèlement sexuel peut être une expérience pénible et affecter la santé mentale de la victime¹⁰. Si le harcèlement sexuel a lieu dans l'espace public, il peut altérer le sentiment de sécurité et restreindre, par exemple, la liberté de mouvement. Dans le cadre professionnel, le harcèlement a souvent un impact négatif sur les performances au travail et entraîne des absences, des démissions et donc des frais médicaux et autres, y compris pour les employeuses et employeurs.

L'intervention concerne d'une part le harcèlement sexuel en milieu professionnel et d'autre part le harcèlement sexuel dans l'espace public. Il n'existe pas de définition uniforme du harcèlement en droit fédéral. De même, les bases légales applicables varient selon le contexte :

Harcèlement sexuel en milieu professionnel

Est qualifié de harcèlement sexuel sur le lieu de travail tout comportement importun de caractère sexuel ou tout autre comportement fondé sur l'appartenance sexuelle, qui porte atteinte à la dignité de la personne sur son lieu de travail (cf. art. 4 LEg). L'intention qui motive le comportement en question n'a pas d'importance. L'élément déterminant est que le comportement n'est pas souhaité. Le harcèlement sexuel sur le lieu de travail est interdit et comprend des actes de harcèlement de gravité variable, tels que des remarques suggestives, des regards et des gestes équivoques, des attouchements non désirés ou le fait de présenter du matériel pornographique. Mais la notion de harcèlement sexuel sur le lieu de travail englobe également des comportements pénalement répréhensibles, tels que la contrainte sexuelle (art. 189 CP) ou le viol (art. 190 CP).

Les employeuses et employeurs sont tenus de protéger leur personnel contre le harcèlement sexuel par des mesures préventives appropriées et d'intervenir en cas d'incidents concrets (art. 4 LEg, art. 6 LTr, art. 328 CO). En l'absence de mesures de prévention adéquates, les personnes touchées par des actes de harcèlement sexuel peuvent agir en justice pour obtenir une indemnisation de la part de l'employeuse ou de l'employeur (art. 5, al. 3 LEg). Elles peuvent aussi intenter une action civile pour atteinte à la personnalité contre les personnes responsables du harcèlement (art. 28 CC). En cas d'actes pénalement répréhensibles, il est en outre envisageable de déposer une plainte pénale contre la personne à l'origine du harcèlement.

Harcèlement sexuel dans l'espace public

Contrairement au harcèlement sexuel sur le lieu de travail, tous les actes de harcèlement dans l'espace public ne sont pas sanctionnés par la loi. La base légale pertinente est en particulier l'article 198 du Code pénal. Selon cet article, il y a harcèlement sexuel lorsqu'une personne cause du scandale en se livrant à un acte d'ordre sexuel en présence d'une personne qui y

⁶ Seco (éd.) : Strub / Schär Moser, *Risque et ampleur du harcèlement sexuel sur le lieu de travail*, Berne 2008, p. 90

⁷ Conseil fédéral, *Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution*, Berne 2022, p. 10

⁸ Saint-Gall, *Kein Platz für Sexismus*, résultats d'enquête octobre 2021-février 2022

⁹ Canton de Zurich (éd.) : Jacobs Center, *Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999–2021*, Zurich 2022, p. 82

¹⁰ Conseil fédéral, *Harcèlement sexuel en Suisse : ampleur et évolution*, Berne 2022, p. 13

aura été inopinément confrontée, ou lorsqu'une personne importune une personne par des at-touchements d'ordre sexuel ou par des paroles grossières. Les formes plus graves de violences sexuelles relèvent d'autres infractions telles que la contrainte sexuelle ou le viol. Les comportements harcelants qui n'atteignent pas le seuil du harcèlement sexuel selon l'article 198 du Code pénal sont par exemple les sifflements, les paroles et les gestes suggestifs ou les regards insis-tants. De tels comportements dans l'espace public ne sont pas sanctionnés par la loi. Du point de vue de la société, ils sont néanmoins clairement inappropriés et indésirables.

Les chiffres mentionnés ci-dessus montrent que l'ampleur du harcèlement sexuel dans l'espace public est considérable et que le problème ne peut pas être résolu uniquement par des mesures législatives. C'est pourquoi plusieurs cantons et villes ont lancé ces dernières années des cam-pagnes ciblées pour lutter contre le harcèlement sexuel dans l'espace public. Les campagnes menées dans les villes (notamment Berne, Genève, Lausanne et Zurich¹¹) se caractérisent en particulier par le fait qu'elles ont été élaborées et lancées de manière coordonnée entre les dif-férentes Directions et par une large visibilité publique. Elles comprennent un ensemble de me-sures différenciées et divers instruments (notamment des enquêtes, un outil de signalement en ligne, un travail en réseau ainsi que des ateliers, des événements et des matériels de formation adaptés aux groupes cibles). D'autres cantons, comme ceux du Valais, de Saint-Gall et d'Ap-penzell Rhodes-Extérieures, ont repris des éléments de ces campagnes et les ont transposés à leur situation. Dans le contexte des mesures de prévention, les discussions ne portent pas sim-plement sur la manière dont les victimes peuvent se protéger et se défendre, mais aussi sur la possibilité d'intervenir auprès des auteurs potentiels et sur la contribution des institutions pour prévenir le harcèlement sexuel.

Le harcèlement sexuel porte atteinte à la dignité et affecte l'intégrité physique et mentale des personnes qui le subissent. En vertu des droits fondamentaux et de divers accords internatio-naux, le canton de Berne est tenu de prendre, outre des mesures législatives, d'autres mesures nécessaires et appropriées pour prévenir le harcèlement sexuel¹².

Point 1

La motion vise à charger le Conseil-exécutif de définir des actions pour lutter contre le harcèle-ment sexuel en milieu professionnel et dans l'espace public. Comme le montre la liste ci-des-sous, le canton de Berne a déjà pris des mesures dans différents domaines.

Mesures concernant le milieu professionnel

En tant qu'employeur, le canton applique la tolérance zéro en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Les personnes qui ne respectent pas ce principe doivent s'attendre à des conséquences. Le canton de Berne dispose depuis 1995 d'une « Stratégie contre le harcèle-ment sexuel » adoptée par le Conseil-exécutif (ACE 1570/1995). En 2019, un nouveau site In-ternet a été mis en ligne, les processus ont été adaptés et une documentation sur le sujet a été créée. Ces outils sont accessibles à l'ensemble du personnel et diffusés via les offices. Les in-formation correspondantes sont également transmises aux nouvelles collaboratrices et aux nouveaux collaborateurs. De plus, les Directions ont pris diverses mesures ces dernières an-nées pour informer et sensibiliser leurs collaboratrices et collaborateurs ainsi que pour sensibili-ser et former leurs cadres et leur personnel RH. En cas d'incidents concrets, les collaboratrices

¹¹ Ville de Berne : [Bern schaut hin](#) ; Ville de Genève : [Objectif zéro sexisme dans ma ville](#) ; Ville de Lausanne : [Harcèlement de rue](#) ; Ville de Zurich : [Zürich schaut hin](#)

¹² Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS 0.108) ; Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011 (RS 0.311.35)

et collaborateurs peuvent à tout moment demander des conseils anonymes et gratuits auprès du service externe MOVIS. Si nécessaire, les incidents concrets sont examinés par une avocate mandatée en externe.

Par ailleurs, le canton de Berne a pris différentes mesures concernant les *établissements ayant un contrat de prestations cantonal*. Relevons par exemple la directive du 12 juillet 2020 de l'Office de l'assurance-chômage (OAC) intitulée « Comment réagir en cas de harcèlement sexuel de clientes et clients dans le cadre de mesures de marché du travail (MMT) » ainsi que les clauses incluses dans les contrats de prestations du domaine culturel (voir point 2). Les institutions pour adultes ayant besoin de soutien en raison d'un handicap ou d'une dépendance, les institutions et les services ambulatoires de soins de longue durée (établissements médico-sociaux et services de soins à domicile) ainsi que les structures d'accueil extra-familial sont soumis à différentes directives de protection de l'intégrité de la personne (et donc aussi de protection contre le harcèlement sexuel), directives dont une partie couvre également le personnel.

Une fois par année, le Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BEFH) organise une formation continue sur le thème du harcèlement sexuel sur le lieu de travail à l'intention des personnes de contact, des spécialistes RH et des cadres. Cette formation est ouverte à *toutes les entreprises du canton de Berne*. En outre, le BEFH propose une première consultation téléphonique gratuite sur le harcèlement sexuel au travail pour les entreprises et les particuliers.

Enfin, diverses mesures de prévention ont été prises dans le domaine des écoles secondaires et des écoles professionnelles (chartes et stratégies, premières consultations internes à l'école, brochures d'information pour les élèves, etc.). Dans la mesure du possible, l'Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle (OMP) soutient les directions d'établissement en cas d'incident, tant sur le plan pédagogique que juridique. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, il existe une plateforme proposant un large éventail d'informations et d'offres de soutien. Par ailleurs, un service de consultation est à disposition et des campagnes de sensibilisation sont menées périodiquement.

Mesures concernant l'espace public

La poursuite des actes de harcèlement sexuel pénalement répréhensibles dans l'espace public relève de la compétence de la police cantonale. Celle-ci dispose de procédures claires sur la manière de procéder en cas de plainte pour harcèlement sexuel. Les plaintes sont prises au sérieux et les éventuelles pistes d'investigation sont exploitées lorsqu'une plainte pénale est déposée (p. ex. enregistrements vidéo dans les transports publics). De plus, la thématique du harcèlement sexuel est traitée au cours de la formation.

D'autres mesures de prévention prises par la police cantonale visent notamment à informer et à sensibiliser l'ensemble de la population. Des dépliants et des brochures, des événements publics, des sites Internet ou encore la campagne « Bern schaut hin » de la ville de Berne, menée en partenariat avec la police cantonale bernoise, ont pour but d'informer toutes les habitantes et tous les habitants du canton de Berne sur le thème de la violence sexuelle. Par ailleurs, la police cantonale entretient des échanges réguliers avec des institutions partenaires et des personnes particulièrement vulnérables (notamment dans le domaine de la migration et de l'asile).

Diverses mesures de prévention et de sensibilisation sont prises dans le domaine de l'éducation. Elles concernent en particulier la formation du personnel enseignant ainsi que l'enseignement à l'école primaire (p. ex. formations continues et entretiens de groupe avec des spécialistes de la fondation Santé bernoise, offre de conseil de la Haute école pédagogique de Berne pour les enseignantes et enseignants ainsi que les directions d'école, modules pédagogiques de la police cantonale bernoise, etc.).

En ce qui concerne le harcèlement sexuel dans l'espace public, il n'y a pas encore de coordination ciblée des mesures ni de projet de campagne sur le modèle de celui de la ville de Berne à l'échelle du canton. Étant donné qu'une grande partie des actes de harcèlement a lieu dans le cadre de fêtes et de sorties, il semble judicieux, du point de vue du Conseil-exécutif, que ce soient en premier lieu les villes qui prennent des mesures. Il faut toutefois garder à l'esprit que la vie nocturne des zones urbaines attire également les jeunes des agglomérations et des zones rurales. Rappelons que le harcèlement sexuel se produit aussi dans d'autres configurations au sein de l'espace public qui ne se limitent pas aux centres urbains.

Conclusion

Dans le cadre d'une réponse à une intervention, il n'est pas possible de donner un aperçu complet et une appréciation exhaustive des mesures de lutte contre le harcèlement sexuel. Au vu de l'ampleur du problème et de l'obligation de prendre des mesures de prévention appropriées en vertu de la Constitution et des accords internationaux, le Conseil-exécutif est prêt à approfondir le sujet et à examiner, en collaboration avec les actrices et acteurs concernés, s'il y a lieu d'agir en matière de harcèlement sexuel dans l'espace public, et, le cas échéant, de quelle manière. Il s'agira également de déterminer comment mieux exploiter les synergies et coordonner les mesures à plus grande échelle, et d'examiner s'il serait utile de compléter les mesures existantes par des éléments supplémentaires que l'on pourrait éventuellement reprendre des campagnes d'autres villes ou cantons. À noter que les besoins et les spécificités de chaque région devront être pris en compte.

Point 2

La motion demande de prescrire la mise en place d'outils de prévention et d'intervention contre le harcèlement sexuel au sein des entreprises que le canton subventionne ou au sein desquelles il a une part majoritaire.

En principe, ces entreprises sont tenues, comme toutes les employeuses et tous les employeurs, de protéger leur personnel contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, conformément aux dispositions légales. Il est de la responsabilité des entreprises de prendre les mesures de prévention et d'intervention nécessaires à cet effet. Cependant, la pratique montre que les entreprises ne sont pas toutes conscientes des exigences légales. Le canton de Berne a tout intérêt à ce que les entreprises qui reçoivent des fonds publics et les entreprises parapubliques respectent leurs obligations légales, en raison du devoir de protection de l'État et des risques de réputation.

Depuis peu, la lutte contre le harcèlement sexuel est explicitement mentionnée dans les contrats de prestations conclus par le canton de Berne avec les institutions culturelles. Par ailleurs, l'Office de l'assurance chômage examine actuellement l'opportunité d'inclure une clause correspondante dans les contrats de prestations avec les prestataires de mesures de marché du travail.

Le Conseil-exécutif préconise d'examiner les premières expériences de l'administration cantonale dans ce domaine pour déterminer si et de quelle manière des exigences correspondantes pourraient être implémentées efficacement dans l'ensemble du canton, moyennant un coût raisonnable pour toutes les parties concernées. Un examen plus précis doit tenir compte du fait que la mise en œuvre devrait se décliner en fonction de la partie contractante ou de l'entreprise concernée au sein de laquelle le canton détient une part majoritaire. La question d'une application conforme à la loi et adaptée à la pratique doit être examinée de manière approfondie.

Point 3

Enfin, la motion demande de favoriser davantage les instruments de prévention et d'intervention au sein des entreprises du canton. Selon l'interprétation du Conseil-exécutif, il s'agirait de mieux faire connaître les instruments existants auprès des entreprises ayant leur siège dans le canton de Berne.

Il existe un grand nombre d'outils de prévention et d'intervention sur le thème du harcèlement sexuel sur le lieu de travail qui peuvent être utilisés par les entreprises¹³. Dans le cadre de ses activités de conseil et de formation continue, le Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BEFH) a constaté ces dernières années que de nombreuses entreprises ne connaissaient pas encore suffisamment les obligations légales et les instruments courants. Les mesures prises jusqu'à présent (formations continues, manifestations, consultations, infolettres) n'ont atteint les entreprises du canton de Berne que de manière ponctuelle. Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires selon lequel l'information pourrait être diffusée de manière encore plus systématique. Il est donc prêt à examiner comment les canaux d'information existants pourraient être encore mieux exploités afin de garantir une information plus large.

Comme cela a été précisé précédemment, le Conseil-exécutif est prêt à examiner toutes les requêtes formulées de manière plus approfondie. Il propose donc d'adopter l'intervention sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil

¹³ Outre le kit de prévention de la Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité développé pour les PME, mentionné dans la motion, le Secrétariat d'État à l'économie et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes ont eux aussi publié différents supports destinés aux entreprises (brochures de conseils, modèles de fiches, règlements et processus, etc.). Les sites Internet www.belaestigt.ch et www.non-c-non.ch, qui bénéficient d'une aide financière au titre de la loi sur l'égalité, proposent également des informations importantes pour les employeuses et employeurs.