

Harcèlement sexuel au travail

État des lieux, analyse du dispositif existant et préconisations pour la mise en place d'une politique de prévention et de prise en charge des situations de harcèlement sexuel au travail au sein de l'administration

Éléments principaux de l'enquête réalisée sur mandat de la Ville de Genève par Véronique Ducret, avec les contributions de Karine Lempen, Clémentine Rossier, Camille Urben et Marylène Lieber

Rédaction du document : Ville de Genève

1. Contexte

Depuis 2007, la Ville de Genève a fait de l'égalité entre femmes et hommes, ainsi que de la lutte contre les discriminations, notamment liées au genre et à l'orientation sexuelle, une priorité politique. Cet engagement se reflète tant dans les actions menées sur le territoire municipal qu'au sein de l'administration, composée de plus de 4'000 collaborateurs et collaboratrices.

Dans ce cadre et en lien avec l'objectif fixé dans le programme de législature pour la période 2020-2025 de « favoriser au sein de l'administration municipale un climat de travail sain, inclusif, bienveillant et respectueux de chacun et chacune », le Conseil administratif a décidé de mettre en place, en 2021, une politique en matière de prévention, de sensibilisation et de lutte contre le harcèlement sexuel en Ville de Genève. Parmi les premières mesures : l'adoption d'une déclaration de principe forte, la mise en place d'un e-learning obligatoire pour l'ensemble du personnel et la volonté de bénéficier d'une analyse de la situation au sein de l'administration municipale, à la fois sous l'angle de la prévalence du harcèlement sexuel, de l'efficacité du dispositif de prise en charge des cas et des mesures de prévention.

Cette étude a été mandatée en août 2022 à une équipe pluridisciplinaire composée de Véronique Ducret, psychologue sociale, Karine Lempen, professeure en droit du travail, Clémentine Rossier, démographe, Marylène Lieber, sociologue, et Camille Urben, assistante.

Le rapport final de l'étude a été rendu en janvier 2024.

2. Méthodologie

L'étude contient quatre volets :

- **Une analyse juridique**, réalisée par Karine Lempen, qui porte sur les documents réglementaires existants en Ville de Genève concernant le traitement et la prévention du harcèlement sexuel au regard des dispositions légales.
- **Une analyse quantitative**, menée par Clémentine Rossier, Marylène Lieber et Camille Urben, afin d'évaluer l'incidence du harcèlement sexiste et sexuel auprès du personnel de la Ville de Genève. Cette analyse est basée sur les résultats d'un questionnaire envoyé à l'ensemble du personnel municipal entre janvier et février 2023. Le taux de participation s'est élevé à 47%, un chiffre considéré comme très satisfaisant. L'échantillon a par ailleurs été jugé représentatif

de l'ensemble des employé-e-s de la Ville de Genève. Toutes les questions posées concernaient le cadre de travail¹ en Ville de Genève au cours des douze derniers mois.

- **Une analyse qualitative**, menée par Véronique Ducret, afin d'évaluer le dispositif de prévention et de prise en charge du harcèlement sexuel au sein de l'administration. Des entretiens ont été menés auprès de 29 personnes clé du dispositif², ainsi qu'avec l'ensemble des directions départementales.
- **Des recommandations**, qui se situent à plusieurs niveaux, notamment la gouvernance, les rôles et responsabilités au sein du dispositif, la prise en charge des situations, la formation et la prévention.

3. Définitions du harcèlement sexuel

Pour rappel, l'article 4 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg) définit depuis 1996 le harcèlement sexuel comme un « *comportement discriminatoire, 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, en particulier le fait de proférer des menaces, de promettre des avantages, d'imposer des contraintes ou d'exercer des pressions de toute nature sur une personne en vue d'obtenir d'elle des faveurs de nature sexuelle* ».

Au niveau cantonal genevois, l'article 3 let. D de la LED-Genre définit depuis 2023 le harcèlement sexuel comme « *tout propos ou comportement importun à caractère sexuel ou tout autre comportement importun fondé sur le sexe, sur l'orientation affective et sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou l'intersexuation qui porte atteinte à la dignité de la personne* ».

4. Éléments clés de l'étude réalisée

Le cadre juridique de la Ville : un dispositif réglementaire important mais encore perfectible

Plusieurs aspects positifs

L'étude relève que la Ville de Genève s'est dotée, ces dernières années, d'un dispositif conséquent de prévention et de gestion des situations de harcèlement sexuel au sein de l'administration. Son Statut du personnel mentionne par exemple explicitement le harcèlement sexuel comme forme particulière d'atteinte à la personnalité. En juin 2021, dans une Déclaration de principe, le Conseil administratif a signifié que ce comportement n'est pas toléré au sein de l'administration municipale et le programme de législature témoigne d'une forte volonté politique de garantir un climat de travail sain, inclusif, bienveillant et respectueux de chacun et chacune. En cas de harcèlement sexuel, le personnel municipal peut s'adresser, depuis 2018, de façon confidentielle, au Groupe de confiance de l'Etat : ce dernier est habilité à mener des démarches informelles (écoute, clarification, etc.), ainsi que des procédures formelles (investigation). Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat en mars 2022, le personnel de la Ville peut procéder, de façon anonyme, à un signalement et bénéficier de la protection spécifique aux lanceurs d'alerte. Enfin, la Ville informe régulièrement son personnel sur les différentes démarches pouvant être entreprises en cas d'atteintes à la personnalité.

¹ Le cadre de travail inclut non seulement le lieu et les relations de travail, mais aussi toutes les autres activités en rapport avec le travail : les repas, les excursions d'entreprises, les déplacements professionnels, le télétravail, les échanges téléphoniques, de messages ou de courriels, mais aussi les fêtes ou apéros.

² Parmi ces 29 personnes : des membres du personnel d'encadrement, des responsables des ressources humaines, l'entité Psychologie du travail et prévention des risques psychosociaux, l'entité Formation et développement des compétences, le Groupe de confiance, la Commission du personnel, les associations des cadres, les syndicats et le service juridique.

Des améliorations possibles

L'étude du cadre réglementaire montre toutefois que la Ville peut encore améliorer certains points. Ainsi, dans ses différents documents, la Ville ne définit pas de façon uniforme le harcèlement sexuel. Elle n'indique pas suffisamment clairement dans tous ces textes que le harcèlement sexuel constitue une atteinte à la personnalité, mais aussi une discrimination fondée sur le genre. Par ailleurs, les informations à disposition du personnel concernant les procédures formelles qui s'appliquent en cas d'allégations de harcèlement sexuel ne sont pas clairement expliquées, alors même que ces procédures sont complexes, et pour certaines, nouvelles. La récente possibilité de signaler des irrégularités en bénéficiant de la protection spécifique aux lanceurs et lanceuses d'alerte ouvre des perspectives qui devraient par ailleurs être plus clairement identifiées et communiquées au personnel.

Dans les faits, la Ville n'est pas épargnée par le harcèlement sexuel

Malgré un niveau élevé de satisfaction au travail parmi le personnel de la Ville de Genève, avec près de la moitié des employé-e-s exprimant une satisfaction très élevée (notation de 9 à 10 sur 10) à la fois pour l'ambiance avec les collègues de travail et pour la relation avec les supérieur-e-s hiérarchiques, les résultats de l'étude mettent en lumière des chiffres significatifs en matière de prévalence du harcèlement sexiste et sexuel en Ville de Genève.

Le harcèlement sexuel comprend plusieurs dimensions, mesurées de la manière suivante :

Dimensions du harcèlement sexuel (Questions posées dans le volet quantitatif)	
Climat de travail sexiste	Remarques dégradantes au sujet des femmes ou des hommes en général, au sujet des personnes homosexuelles ou transgenres, plaisanteries et commentaires obscènes.
Faits de violences sexuelles sans contact	Propos à caractère sexuel tenus à l'égard de la personne interrogée et l'ayant mis mal à l'aise (par ex. questions sur la vie privée, remarques salaces, mimes de gestes sexuels ou diffusion d'images pornographiques), regards insistants non désirés, invitations insistantes non désirées, propositions sexuelles non désirées, exhibitionnisme/voyeurisme.
Faits de violences sexuelles avec contact	Contact corporel et attouchement du sexe non-désirés, viol.

La prévalence du harcèlement sexuel en Ville de Genève

Plus d'un tiers des femmes (35%) et d'un quart des hommes (27%) déclarent avoir été confronté-e-s au cours des 12 derniers mois à des remarques dégradantes concernant les femmes ou les hommes en général, les personnes homosexuelles ou transgenres, ainsi qu'à des plaisanteries et des commentaires obscènes. Ces éléments sont constitutifs d'un climat de travail sexiste. Par ailleurs, 21% des femmes et 9% des hommes ont été victimes de faits de violences sexuelles en Ville de Genève au cours des 12 derniers mois, tels que définis ci-dessus. Lorsque l'on combine les deux critères (climat sexiste et/ou faits de violences sexuelles), 40% des femmes et 30% des hommes ont été victimes de harcèlement sexuel en Ville de Genève au cours des 12 derniers mois.

Ce phénomène n'est pas propre à la Ville, mais s'inscrit dans une réalité qui concerne l'ensemble du monde professionnel. Par ailleurs, selon les autrices de l'étude, ces chiffres peuvent notamment être mis en corrélation avec les efforts de prévention et l'abaissement du seuil de tolérance pour les

comportements inappropriés dans la sphère professionnelle : en effet, plus on a conscience que le harcèlement sexuel constitue une atteinte à la personnalité et qu'il est interdit par la loi, plus on se sent légitime de le dénoncer. Toutefois, les données récoltées montrent qu'il règne un climat de travail sexiste au sein de l'administration municipale, qui peut légitimer des comportements de violence sexuelle. A noter que tous les départements sont concernés, sans différence significative.

Les faits de violences sexuelles

Au total, **399 faits de violences sexuelles intervenus au cours des 12 derniers mois** ont été déclarés dans l'enquête. Parmi ces faits, 279 ont été vécus par des femmes (70%) et 120 par des hommes (30%). A noter qu'une même personne peut avoir rapporté plusieurs faits de violences sexuelles.

Faits de violence sexuelle (avec ou sans contact)	Hommes	Femmes	Total
Propos ou attitudes à caractère sexuel mettant mal à l'aise	39	90	129
Regards insistants ou déplacés mettant mal à l'aise	34	121	155
Invitations insistantes non-désirés	19	41	60
Propositions sexuelles insistantes non-désirées	5	7	12
Acte de voyeurisme ou d'exhibitionnisme	10	7	17
Contacts corporels non-désirés	13	13	26
Attouchements de sexe et/ou rapports sexuels non-désirés	0	0	0
TOTAL	120	279	399

Les faits les plus déclarés sont **des faits de violences sans contact physique** (93,5% de l'ensemble des faits), dans l'ensemble significativement plus rapportés par les femmes que par les hommes. Il s'agit notamment de propos à caractère sexuel concernant directement la personne (rapportés par 11% des femmes et 4% des hommes), de regards insistants et non-désirés (14% des femmes et 4% des hommes), ainsi que des invitations insistantes et non désirées (5% des femmes et 2% des hommes). Quant aux propositions sexuelles et aux faits de voyeurisme/exhibitionnisme, ils sont rapportés respectivement par environ 1% des femmes et des hommes.

Les faits de violences sexuelles impliquant un contact physique restent rares. Les contacts corporels non désirés sont rapportés par environ 1.5% des femmes et des hommes. Il est important de souligner qu'aucun cas de viol ou d'abus sexuel n'a été déclaré dans le cadre de cette enquête.

Le profil des victimes

Comme mentionné plus haut, les victimes de faits de violences sexuelles déclarés sont majoritairement des femmes (70%), avec une proportion plus élevée de femmes ayant un contrat à durée déterminée, de stagiaires et d'apprenties, mais également de cadres supérieures sans fonction d'encadrement. En ce qui concerne les hommes, aucune tendance ou différence significative n'est perceptible en fonction du profil socioprofessionnel. Il semble dès lors que le harcèlement sexuel concernant les femmes soit organisé de manière structurelle, avec des facteurs de vulnérabilité tels que le contrat et l'âge qui jouent un rôle significatif, au contraire des profils personnels. En revanche, le harcèlement sexuel vécu par les hommes semble davantage lié à des situations interpersonnelles, sans liens avec leur profil socioprofessionnel et donc leur place dans la structure hiérarchique.

Le profil des auteur-e-s des violences sexuelles

75% des faits de violences sexuelles sont commis par des hommes (14% par des femmes, 10% par des groupes constitués d'hommes et de femmes et 1% ne sont pas renseignés). Lorsque les faits sont vécus par des femmes, la proportion d'hommes auteurs s'élève à 88%, tandis que lorsqu'ils sont vécus par des hommes, 44% des auteurs sont exclusivement des hommes. 62% des auteur-e-s sont des collègues, suivis par le public (client-e-s, usager-ère-s, etc.) et par les supérieur-e-s hiérarchiques, qui sont désigné-e-s respectivement à hauteur de 26% et 21%.

Les lieux où se produisent les violences sexuelles

La grande majorité des faits de violences sexuelles se déroulent sur le lieu de travail habituel (dans 82% des faits déclarés par les femmes et 76% par les hommes).

Les conséquences sur les victimes

La moitié (48%) des faits de violences sexuelles ont affecté les victimes et/ou ont entraîné des répercussions telles qu'une détérioration des relations avec les collègues ou la hiérarchie, l'apparition ou le renforcement de troubles du sommeil, d'anxiété, de dépression ou une baisse des performances au travail. A noter que les conséquences diffèrent significativement selon la fonction de l'auteur-e, les faits affectant davantage les victimes lorsque l'auteur-e est un-e supérieur-e hiérarchique.

Des voies de recours peu utilisées

L'étude montre que les voies de recours prévues en cas de harcèlement sexuel en Ville de Genève sont peu mobilisées par les victimes. En effet, seuls 29% des faits qui ont affecté les victimes et/ou qui ont entraîné des répercussions ont été signalés aux canaux institutionnels internes à la Ville de Genève (hiérarchie, responsable RH, entité psychologie du travail). Le Groupe de confiance a, quant à lui, été sollicité pour seulement 5% des faits et en majorité pour des faits vécus par des hommes.

Une méconnaissance des démarches à entreprendre

Plus d'un quart des employé-e-s interrogé-e-s (28%) indique ne pas connaître les démarches à entreprendre auprès de la Ville de Genève en cas de harcèlement sexuel dans le cadre de leur travail. Ce constat s'étend également au personnel d'encadrement, avec une part de 18% déclarant ne pas connaître ces démarches.

Prise en charge des situations de harcèlement sexuel au travail et prévention : des résultats qualitatifs mitigés

Si les mesures mises en place par la Ville de Genève sont en adéquation avec le cadre légal suisse, la partie qualitative de l'étude montre qu'il existe un décalage entre les intentions et la pratique. Ainsi, les engagements et les règles adoptées s'avèrent parfois difficiles à appliquer. Cinq enjeux ressortent particulièrement de l'analyse : l'identification du harcèlement sexuel, les responsabilités du personnel d'encadrement, la procédure de suivi des situations, la formation et le climat de travail.

L'identification du harcèlement sexuel

L'étude montre que le harcèlement sexuel reste une notion difficile à intégrer et qu'elle n'est pas toujours comprise par les membres du personnel, voire par l'encadrement. Souvent, le harcèlement sexuel est uniquement appréhendé comme un acte physique déplacé envers une personne faisant partie du personnel, se déroulant sur sa place de travail, et qui serait dérangée par cet acte. Le climat de travail sexiste reste un phénomène encore plus mal compris. Par ailleurs, l'absence d'une définition unique dans les différents règlements de la Ville ne facilite pas son identification.

Les responsabilités du personnel d'encadrement

Aucune instance ne pilote le dispositif de prise en charge des cas de harcèlement sexuel au sein de l'administration. Il s'agit ainsi d'une mission décentralisée, les personnes faisant l'objet de harcèlement sexuel étant invitées à s'adresser à leur responsable RH ou hiérarchique : ces dernier-e-s ont le devoir d'intervenir immédiatement pour faire cesser le harcèlement. Or, ces personnes se retrouvent face à une tâche importante et sensible, sans n'avoir toujours ni les ressources, ni les outils nécessaires pour répondre adéquatement aux demandes.

Le suivi des situations

En cas de harcèlement sexuel, il n'existe pas au sein de l'administration municipale une procédure ou une marche à suivre qui définisse précisément les rôles et responsabilités de chacun-e dans la prise en charge. Par ailleurs, il n'existe pas de modalités uniformes en matière de protection des personnes plaignantes et des témoins, de sanctions et de retour à un climat de travail exempt d'atteintes à la personnalité. Cela engendre des pratiques hétérogènes, instaurant une certaine méfiance du personnel envers le dispositif. En outre, aucun processus de remontée et de centralisation des situations n'a été prévu, ce qui ne permet pas à l'administration d'avoir une vision précise de la situation et de développer des outils de prévention ciblée.

La formation

Outre un e-learning obligatoire pour l'ensemble du personnel sur la « Prévention du harcèlement sexuel et des discriminations » mis en place en 2022, la Ville de Genève propose sur une base volontaire à son personnel des formations sur mesure ou inscrites à son catalogue pour le sensibiliser aux questions du harcèlement sexuel, de l'égalité et de la diversité ou encore de la gestion des conflits. Toutefois, l'étude souligne que de nombreux aspects restent encore à approfondir, notamment sur la notion de harcèlement sexuel, ses conséquences, les indices pour le repérer ou encore la manière de créer un climat de travail exempt de sexisme. Cela est particulièrement important pour des publics spécifiques, par exemple les apprenti-e-s et le personnel encadrant.

Le climat de travail

Comme mentionné plus haut, l'étude met en lumière l'existence d'un climat de travail sexiste, qui constitue le terreau du harcèlement sexuel, mais qui peine encore à être reconnu comme tel. Si la mixité au sein des services permet d'apaiser ce climat délétère, un certain nombre de comportements (allusions grossières, propos injurieux, commentaires ou plaisanteries dégradantes, etc.) semble encore trop souvent être tolérés ou banalisés. A noter que, dans un certain nombre de cas, le sexisme vécu par le personnel peut également être le fait du public, ce qui peut renforcer les difficultés d'identification et d'action.

5. Recommandations

En conclusion, l'enquête propose 7 grandes recommandations pour améliorer le dispositif de prévention et de prise en charge des situations de harcèlement sexuel au travail au sein de l'administration municipale :

- a. La centralisation et le suivi des situations, par exemple à travers la désignation d'une entité chargée de coordonner les interventions des instances amenées à intervenir en cas d'atteinte à la personnalité et d'établir des statistiques et la création d'une cellule de veille et de soutien aux victimes.***
- b. L'élaboration d'une procédure de suivi comprenant une définition du harcèlement sexuel, clarifiant notamment les rôles et les responsabilités des personnes ou entités clés amenées à intervenir, les démarches formelles et informelles, ainsi que les mesures de sanction et de réparation.***
- c. Un programme de formation adapté aux besoins, comprenant des formations obligatoires pour les cadres et les RH, ainsi que la poursuite et le renforcement des formations déjà proposées au sein de l'administration municipale.***
- d. Des mesures de prévention, passant notamment par la réalisation de campagnes de sensibilisation déclinées en fonction des publics-cibles (ensemble du personnel, personnel d'encadrement, apprenti-e-s et stagiaires, témoins, auteur-e-s, etc.).***

- e. La réalisation d'une étude qualitative complémentaire sur la réalité du harcèlement sexuel en Ville de Genève, afin d'affiner les connaissances, mieux comprendre la complexité de la problématique et permettre un regard croisé sur le harcèlement sexiste et sexuel et ses manifestations selon le genre.*
- f. L'évaluation régulière du dispositif par un organisme externe, afin de mesurer son efficacité et de suivre la mise en œuvre des mesures d'améliorations.*
- g. L'attribution de moyens concrets, en termes de ressources humaines et financières, pour mener à bien ces actions et les inscrire dans la durée.*