



Berne, 11 octobre 2017

Lutter contre le stalking

Vue d'ensemble des pratiques appliquées en Suisse et à l'étranger

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Feri 14.4204 du
11 décembre 2014

Synthèse

Le présent rapport répond au postulat déposé par la conseillère nationale Yvonne Feri le 11 décembre 2014 « Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse » (Po. 14.4204). Il chargeait le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les pratiques de lutte contre le harcèlement obsessionnel (stalking) appliquées avec succès en Suisse et à l'étranger et de développer sur le plan national une stratégie visant à endiguer ce phénomène. Dans sa réponse du 1^{er} février 2015, le Conseil fédéral proposait d'adopter le premier point du postulat (rapport) et d'en rejeter le second point (stratégie nationale). Il a été suivi par le Conseil national.

Chargé d'établir ce rapport, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG a confié, fin 2015, au Bureau de recherches BASS le soin de présenter une vue d'ensemble des pratiques de lutte contre le stalking appliquées avec succès en Suisse et à l'étranger et d'en documenter les applications concrètes les plus efficaces afin de servir d'exemples de bonnes pratiques.

Pour l'élaboration du rapport de recherche, des investigations sur la situation dans les pays étrangers sélectionnés ont été menées dans la littérature scientifique et sur internet de mars à décembre 2016. Une enquête a également été conduite dans les cantons, complétée par des entretiens avec des expertes et des experts. Les auteures de la recherche se sont appuyées sur une définition large du harcèlement obsessionnel, qui recouvre aussi bien le stalking relevant du droit pénal que celui non sanctionné sur le plan pénal, et traite des persécutions, du harcèlement et des menaces pressantes dans le contexte de la violence domestique (notamment dans les situations de séparation et lorsque le harcèlement est exercé par l'ex-partenaire) ainsi que dans d'autres types de relations (p. ex. stalking exercé par des personnes faisant partie du cercle des connaissances, du voisinage, du contexte professionnel ou dans des catégories professionnelles exposées, etc.). La question du cadre légal était secondaire car il faisait l'objet d'une procédure législative menée en parallèle par l'Office fédéral de la justice. Les mesures législatives directement ciblées sur la lutte contre le stalking prises par les cantons ont en revanche été prises en considération dans cette étude.

Le rapport de recherche, achevé en mars 2017, propose une vue d'ensemble des pratiques appliquées en Suisse et à l'étranger, présente des exemples et des recommandations de certaines pratiques qui, de l'avis de la recherche et à la lumière des expériences faites, devraient trouver une plus large application en Suisse. Il expose une vue d'ensemble de l'état de la recherche et des expériences faites à ce jour dans le domaine des mesures en matière de lutte contre le stalking dans les pays sélectionnés et en Suisse. Grâce aux pratiques exposées en détail, ce rapport permet d'engager une réflexion approfondie sur la problématique du stalking. Il donne une base solide en vue de la diffusion et du développement des approches existantes en matière de prévention et de celles visant à mettre un terme au stalking afin d'améliorer la protection des victimes et de placer les auteur-e-s de stalking devant leurs responsabilités.

Sur la base du rapport de recherche, le Conseil fédéral constate que, aussi bien sur le plan fédéral que sur le plan cantonal, différentes mesures de lutte contre le harcèlement obsessionnel ont été prises ou sont en phase de mise en œuvre. Dans le contexte de la violence domestique notamment, des pratiques et des structures de coopération ont été développées et sont déjà appliquées avec succès pour combattre le stalking. Lorsque ce n'est pas encore le cas, ces mesures pourraient être étendues à la lutte contre le stalking sans investir de grands moyens. La prévention et la lutte contre le stalking sont principalement du ressort des cantons. La Confédération leur fournit un soutien au niveau des mesures législatives nécessaires et en assumant des tâches de coordination et d'information.

Zusammenfassung

Anlass für den vorliegenden Bericht ist das von Nationalrätin Yvonne Feri am 11. Dezember 2014 eingereichte Postulat «Bekämpfung von Stalking in der Schweiz verbessern» (Po. 14.4204). Es verlangt einen Bericht über national und international erfolgreiche Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking und die Entwicklung einer nationalen Strategie zur Eindämmung von Stalking in der Schweiz. In seiner Stellungnahme vom 11. Februar 2015 beantragte der Bundesrat die Annahme des ersten Punktes des Postulates (Bericht) und die Ablehnung des zweiten Punktes (nationale Strategie). Der Rat folgte ihm.

Das mit der Erstellung des Berichts betraute Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG beauftragte Ende 2015 das Forschungsbüro BASS, einen Überblick über erfolgreiche Massnahmen im Kampf gegen Stalking im In- und Ausland zu erarbeiten und die konkrete Wirkungsweise erfolgreicher Massnahmen im Sinne von Best Practice-Beispielen zu dokumentieren.

Für den Forschungsbericht wurden von März bis Dezember 2016 Literatur- und Internetrecherchen zu ausgewählten Ländern und eine Umfrage in den Kantonen sowie Gespräche mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Dabei wählten die Forscherinnen eine breite Definition von Stalking. Sie bezieht sowohl strafrechtlich relevantes wie auch strafrechtlich nicht erfasstes Stalking ein und behandelt beharrliches Nachstellen, Belästigen und Bedrohen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt (insbesondere in Trennungssituationen und durch Ex-Partner/innen) sowie in anderen Konstellationen (z.B. durch Personen aus dem persönlichen, nachbarschaftlichen oder beruflichen Umfeld, bei exponierten Berufsgruppen usw.). Nicht im Vordergrund standen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, da diese durch die gleichzeitig laufenden Rechtsetzungsverfahren des Bundesamtes für Justiz behandelt werden. Einbezogen wurden gesetzgeberische Massnahmen in den Kantonen, die spezifisch auf die Bekämpfung von Stalking ausgerichtet sind.

Der im März 2017 fertig gestellte Forschungsbericht enthält eine Übersicht über Massnahmen im In- und Ausland mit Praxisbeispielen sowie Empfehlungen für Massnahmen, welche aus Sicht der Forschung und im Lichte der Erfahrungen in der Schweiz breitere Anwendung finden sollten. Er bietet einen Überblick über den Stand der Forschung und über bisherige Erfahrungen mit Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking in ausgewählten Ländern und in der Schweiz. Zusammen mit den detailliert beschriebenen Praxisbeispielen ermöglicht er eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik und eine gute Grundlage zur Verbreitung und Weiterentwicklung der vorhandenen Ansätze zur Prävention und zur Beendigung von Stalking, zur Verbesserung des Schutzes der Opfer und zur Inverantwortungnahme von Stalkenden.

Der Bundesrat stellt aufgrund des Forschungsberichts fest, dass sowohl beim Bund als auch in den Kantonen verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking ergriffen wurden oder zurzeit umgesetzt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt wurden Vorgehensweisen und Kooperationsstrukturen entwickelt, die schon heute erfolgreich gegen Stalking eingesetzt werden. Wo dies noch nicht der Fall ist, könnten diese Massnahmen ohne grossen Aufwand auf die Bekämpfung von Stalking ausgeweitet werden. Die Prävention und Bekämpfung von Stalking fallen hauptsächlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Der Bund unterstützt die Kantone mit den nötigen gesetzgeberischen Massnahmen sowie mit Koordinations- und Informationsaufgaben.

Sintesi

Il presente rapporto è stato redatto in adempimento del postulado 14.4204 «Migliorare la lotta contro lo stalking in Svizzera», depositato dalla consigliera nazionale Yvonne Feri l'11 dicembre 2014, che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto sui provvedimenti nazionali e internazionali risultati efficaci contro lo stalking e di elaborare una strategia nazionale per arginare questo fenomeno in Svizzera. Come proposto dal Consiglio federale nel suo parere dell'11 febbraio 2015, il Consiglio nazionale ha deciso di accogliere il punto 1 (rapporto) e di respingere il punto 2 (strategia nazionale) del postulado.

Incaricato della stesura del rapporto, alla fine del 2015 l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo ha conferito all'ufficio di ricerche BASS il mandato di elaborare un quadro d'insieme dei provvedimenti contro lo stalking adottati con successo in Svizzera e all'estero e di documentarne l'efficacia pratica, in modo che possano servire come esempi di buona prassi.

Per l'elaborazione del rapporto, dal marzo al dicembre del 2016 è stata esaminata la letteratura in materia e sono state effettuate ricerche in Internet per studiare la situazione in Paesi selezionati. È stata inoltre realizzata un'inchiesta tra i Cantoni e sono stati condotti colloqui con esperte ed esperti in materia. Le autrici del rapporto hanno scelto una definizione ampia di stalking che comprende sia i casi penalmente rilevanti sia quelli non perseguibili, come pure le persecuzioni, le molestie e le minacce ossessive nell'ambito domestico (in particolare nelle situazioni di separazione e da parte di ex partner) e in altri contesti (p. es. da parte di conoscenti, vicini di casa o colleghi di lavoro, nelle categorie professionali esposte ecc.). Non sono state per contro esaminate le condizioni quadro legali dato che queste erano oggetto di una procedura legislativa condotta in parallelo dall'Ufficio federale di giustizia. Sono state invece prese in considerazione le misure legislative dei Cantoni incentrate sulla lotta contro lo stalking.

Ultimato nel marzo del 2017, il rapporto presenta un quadro dei provvedimenti adottati in Svizzera e all'estero, illustra esempi di buona pratica e formula raccomandazioni per misure che secondo la ricerca e alla luce delle esperienze maturate dovrebbero trovare un'applicazione più ampia in Svizzera. Fornisce inoltre una visione d'insieme dello stato della ricerca e delle esperienze fatte finora nella lotta contro lo stalking in Paesi selezionati e in Svizzera. Proponendo esempi pratici descritti in dettaglio, lo studio consente una riflessione approfondita sul fenomeno e costituisce una buona base per diffondere e ottimizzare gli approcci per prevenire e far cessare gli episodi di stalking, per migliorare la protezione delle vittime e per porre dinanzi alle proprie responsabilità chi si rende colpevole di stalking.

Sulla base del rapporto, il Consiglio federale rileva che sia a livello federale che cantonale sono stati presi o sono in fase di attuazione diversi provvedimenti per lottare contro lo stalking. In particolare sono state predisposte procedure e strutture di cooperazione contro la violenza domestica già oggi impiegate con successo anche contro lo stalking. Laddove ciò non avviene ancora, queste misure potrebbero essere estese alla lotta contro questo fenomeno senza un grande dispendio di risorse. La prevenzione e la lotta contro lo stalking rientrano principalmente nella sfera di competenza dei Cantoni. La Confederazione li sostiene tuttavia promulgando le necessarie misure legislative e svolgendo compiti di coordinamento e di informazione.

Sommaire

Synthèse	2
Zusammenfassung	3
Sintesi	4
Liste des abréviations	7
1 Contexte	8
1.1 Mandat et méthode	8
1.2 Buts du Conseil fédéral.....	8
1.3 Structure du rapport du Conseil fédéral.....	9
2 Situation de départ, buts et méthode du rapport de recherche	9
2.1 Définitions et caractéristiques du harcèlement obsessionnel (stalking)	9
2.2 But et objet principal	9
2.3 Méthode	10
3 Ampleur, formes et conséquences du stalking	10
3.1 Chiffres relatif à l'ampleur du phénomène	10
3.2 Les auteur-e-s de stalking et leurs motivations.....	11
3.3 Les victimes et les conséquences du stalking	11
4 Mesures de lutte contre le stalking prises à l'étranger	11
4.1 Législation en matière de stalking	11
4.2 Structures de coordination et de coopération	11
4.3 Aide aux victimes	12
4.4 Responsabilisation, consultation et thérapie à l'intention des auteur-e-s de stalking.....	12
4.5 Gestion des menaces et évaluation du risque.....	12
4.6 Information, formation et cours de perfectionnement à l'intention des professionnel-le-s.....	13
4.7 Information et sensibilisation du public	13
4.8 Mesures en cas de cyberstalking (ou cyberharcèlement) ou stalking exercé à l'aide de moyens technologiques	13
5 Situation juridique et mesures de lutte contre le stalking en Suisse	13
5.1 Situation juridique	13
5.2 Structures de coordination et de coopération	14
5.3 Aide aux victimes	15
5.4 La problématique particulière de l'exposition des enfants au stalking	15
5.5 Responsabilisation, consultation et thérapie à l'intention des auteur-e-s de stalking.....	15
5.6 Gestion des menaces et évaluation du risque.....	16
5.7 Information, formation et cours de perfectionnement à l'intention des professionnels.....	16
5.8 Information et sensibilisation auprès du grand public.....	16
5.9 Mesures en cas de cyberstalking (cyberharcèlement) ou stalking exercé à l'aide de moyens technologiques	17
6 Recommandations du rapport de recherche	17
7 La position du Conseil fédéral et les travaux en cours sur le plan fédéral	20
7.1 Appréciation générale	20
7.2 Travaux en cours sur le plan fédéral	20
7.3 Conséquences sur le plan financier.....	23
8 Bibliographie et documents	24

9	Annexes	25
	Annexe 1 : Texte du postulat.....	25
	Annexe 2 : Composition du groupe d'accompagnement	27
	Annexe 3 : Liste des interventions parlementaires en relation avec le harcèlement obsessionnel (stalking).....	28
	Annexe 4 : Vue d'ensemble des travaux en cours dans les services de la Confédération	29
	Annexe 5 : Introduction de dispositions pénales sur le stalking à l'échelon international.....	30

Liste des abréviations

APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CC	Code civil
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Code pénal
CPC	Code de procédure pénale
CSOL-LAVI	Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions
CSVD	Conférence suisse contre la violence domestique
DFI	Département fédéral de l'intérieur
fedpol	Office fédéral de la police
FFA	Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management (Klinik für Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zurich)
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes)
LEg	Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité)
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
MARAC	Multi-Agency-Risk-Assessment-Conferences
OAVI	Ordonnance sur l'aide aux victimes d'infractions (Ordonnance sur l'aide aux victimes)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
PSC	Prévention suisse de la criminalité
SAM	Stalking Assessment Management
SCOCI	Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet
SRP	Stalking Risk Profile

1 Contexte

1.1 Mandat et méthode

Le postulat « Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse » (Po. 14.4204) déposé par la conseillère nationale Yvonne Feri le 11 décembre 2014 chargeait le Conseil fédéral de rédiger « un rapport qui

1. présente les mesures prises en Suisse et à l'étranger contre le harcèlement obsessionnel, et qui
2. montre comment une stratégie visant à endiguer ce phénomène en Suisse pourrait se présenter vu l'expérience acquise et comment cette stratégie devrait être mise en œuvre avec les cantons et d'autres parties intéressées. »

Ainsi qu'il l'avait déjà exposé dans sa réponse à la motion Fiala du 29 novembre 2013 (13.3742 « Agir rapidement contre le harcèlement obsessionnel »), le Conseil fédéral constate dans sa réponse du 11 février 2015 que « les bases légales en vigueur ne permettent pas de régler les problèmes occasionnés par le harcèlement obsessionnel (stalking) ou qu'elles sont, à tout le moins, insuffisantes ». Il convient avec la postulante que, outre l'amélioration du cadre légal, il importe de prendre des mesures de soutien en faveur des victimes et de placer les auteur-e-s devant leurs responsabilités. Il s'est déclaré disposé à établir une vue d'ensemble des pratiques appliquées avec succès en Suisse et à l'étranger. Il a simultanément rappelé que la compétence en matière de prévention et de lutte contre le harcèlement obsessionnel relève des cantons et que, compte tenu des travaux législatifs en cours sur le plan fédéral¹, il était prématuré de proposer quelque mesure que ce soit avant d'en connaître les résultats. Le 20 mars 2015, le Conseil national a suivi son argumentation. Il a ainsi adopté la première partie du postulat et rejeté la seconde partie (stratégie nationale). Le Département fédéral de l'intérieur a été chargé d'établir le rapport du Conseil fédéral. Il en a confié la responsabilité au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG.

Le BFEG a constitué un groupe d'accompagnement comprenant des délégués des services fédéraux impliqués dans ce domaine (Office fédéral de la justice OFJ / Unité Droit civil et procédure civile ainsi qu'Unité Droit pénal et procédure pénale, Office fédéral de la police fedpol / Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet SCOCI, Office fédéral des assurances sociales OFAS / Secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse) ainsi que des représentants de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence suisse contre la violence domestique CSVD, des centres LAVI cantonaux et du service spécialisé en matière de stalking de la ville de Berne « Fachstelle Stalking-Beratung des Amts für Erwachsenen- und Kinderschutz der Stadt Bern ».

En novembre 2015, un mandat a été mis au concours qui portait sur l'établissement d'un rapport de recherche destiné à présenter une vue d'ensemble des pratiques en matière de lutte contre le stalking appliquées avec succès en Suisse et à l'étranger ainsi qu'à documenter le fonctionnement concret de mesures efficaces afin de servir d'exemples de bonnes pratiques. Huit offres ont été déposées et examinées. D'entente avec le groupe d'accompagnement, le BFEG a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS d'élaborer le rapport de recherche qui a été achevé à la fin mars 2017².

Le présent rapport a été établi en coordination avec les offices fédéraux précités.

1.2 Buts du Conseil fédéral

Les objectifs pour l'année 2017 arrêtés le 2 novembre 2016 par le Conseil fédéral prévoient sous l'objectif 6 du Département fédéral de l'intérieur que le rapport « Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse » (en réponse au postulat Feri 14.4204) est adopté³. L'adoption du présent rapport permet de considérer cet objectif comme atteint.

¹ Cf. Conseil fédéral (2017c)

² Egger et al. (2017)

³ Chancellerie fédérale (2017), p. 12

1.3 Structure du rapport du Conseil fédéral

Tout d'abord, les chapitres 2 à 6 présentent les résultats du rapport de recherche : après un aperçu des définitions et caractéristiques du harcèlement obsessionnel (stalking), les buts, l'objet principal et la méthode appliquée dans le rapport (chap. 2) sont exposés ainsi que les principaux constats relatifs à l'ampleur, aux formes et aux conséquences du stalking (chap. 3). Le chapitre 4 résume les résultats des investigations relatives aux pratiques en matière de stalking appliquées dans les pays sélectionnés et le chapitre 5 présente le cadre juridique et les mesures prises en Suisse. Ensuite sont présentées les recommandations du rapport de recherche (chap. 6). Finalement, le chapitre 7 livre la position du Conseil fédéral et informe des travaux en cours sur le plan fédéral.

Le présent rapport se borne à proposer une synthèse des principales conclusions du rapport de recherche et renvoie aux chapitres concernés pour des descriptions plus détaillées.

2 Situation de départ, buts et méthode du rapport de recherche

2.1 Définitions et caractéristiques du harcèlement obsessionnel (stalking)

A ce jour, ni la science ni le droit ne proposent une définition du stalking généralement admise. La notion de harcèlement obsessionnel (ou stalking) englobe des actes très variés qui comprennent des recherches de contact répétées et peu inquiétantes (appels téléphoniques, messages, rencontres) mais agaçantes, des actes d'intimidation et portant atteinte à l'honneur (menaces, dégâts à la propriété, diffusion d'informations offensantes), l'usage de la contrainte et de la violence mettant la vie en danger et même l'homicide.

Le rapport de recherche a déterminé les caractéristiques et la définition du stalking sur la base de la littérature internationale sur la question. Les éléments constitutifs peuvent être définis comme suit :

Les actes de stalking

- sont répétés et d'une certaine durée,
- sont le fait d'une personne déterminée,
- visent une personne déterminée,
- sont perçus par la victime comme non désirés ou dépassant les limites,
- provoquent la peur ou l'inquiétude chez la victime,
- menacent ou portent atteinte à la victime sur le plan psychique, physique et/ou social.

La définition utilisée dans le rapport de recherche est la suivante :

Le harcèlement obsessionnel comprend toutes les formes répétées et durables de persécution, harcèlement ou menaces exercées pour des motifs différents dans le cadre de types de relations les plus divers, qui sont perçues par la victime comme non désirées ou dépassant les limites et qui provoquent en elle la peur ou l'inquiétude et qui menacent ou portent atteinte à la victime sur le plan psychique, physique et/ou social. (Rapport de recherche, chap. 2.1, p. 6)

Le cyberstalking (ou cyberharcèlement) est une forme de harcèlement obsessionnel nouvelle qui prend de l'ampleur. Il utilise les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour arriver à ses fins (prise de contact par le biais des médias électroniques et des réseaux sociaux, diffusion de contenus non désirés relatifs à la victime, abus de l'identité numérique de la victime, etc.).

2.2 But et objet principal

Afin de donner une large vue d'ensemble des pratiques en matière de lutte contre le stalking en Suisse et à l'étranger et pour présenter des pratiques éprouvées appliquées avec succès, le rapport de recherche s'est penché sur le stalking au sens large. Il s'attache aussi bien au stalking relevant du droit pénal qu'à celui non sanctionné sur le plan pénal. Il traite du harcèlement obsessionnel dans le contexte de la violence domestique (notamment dans les situations de séparation et lorsque le harcèlement est exercé par l'ex-partenaire) ainsi que dans d'autres types de relations (p. ex. stalking exercé par des personnes faisant partie du cercle des connaissances, du voisinage, du contexte professionnel ou dans les catégories professionnelles exposées, etc.). Le rapport étudie les mesures en faveur des victimes et celles qui s'adressent aux auteur-e-s ainsi que les mesures appliquées dans le domaine de la coordination et de la coopération, de la gestion des menaces et de l'analyse du

risque, de même que dans celui de l'information et de la sensibilisation des professionnels et du grand public.

Le cadre légal ne fait pas l'objet du rapport de recherche car cette question est traitée dans le cadre d'une procédure législative menée en parallèle par l'Office fédéral de la justice⁴. L'étude s'est en revanche attachée à analyser les mesures législatives directement ciblées sur la lutte contre le stalking prises par les cantons. Les enfants et adolescent·e·s sont pris en considération uniquement en tant que co-victimes, soit comme des victimes secondaires du stalking entre les parents.

2.3 Méthode

Dans le cadre d'une **analyse de la littérature scientifique et de documents**, les auteures de la recherche ont examiné les études de prévalence sur le stalking existantes et analysé la littérature spécialisée et scientifique traitant des définitions, des formes de stalking et de leurs conséquences ainsi que des moyens d'action pour lutter contre ce phénomène.

Pour procéder à une analyse de la **situation dans les cantons**, une enquête écrite a été menée auprès des services responsables des activités et mesures de lutte contre le stalking par l'intermédiaire des membres de la CCDJP et auprès des centres d'aide aux victimes cantonaux selon la LAVI par l'entremise de la CDAS / CSOL-LAVI. 25 services cantonaux sur 26 et 28 des 44 services d'aide aux victimes de 24 cantons ont répondu à l'enquête.

Afin d'étudier la **situation à l'étranger**, les auteures ont sélectionné des pays dans lesquels des mesures spécifiques de lutte contre le stalking sont documentées (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada/Québec, Danemark, Etats-Unis, Irlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) et conduit des recherches ciblées dans les ouvrages scientifiques et sur internet.

Sur la base des résultats de l'analyse de situation en Suisse et à l'étranger, certaines **mesures à caractère innovateur** appliquées dans les cantons ont été examinées de manière plus approfondie. Cet examen s'est par ailleurs fondé sur des documents et des entretiens avec des personnes de référence. Le rapport documente aussi des pratiques exemplaires appliquées à l'étranger.

Finalement, les auteures ont conduit des entretiens avec des **expertes et des experts** à des fins d'exploration ou de validation des résultats.

3 Ampleur, formes et conséquences du stalking

La présentation de la diffusion et des effets du harcèlement obsessionnel exposée ci-après se fonde sur des travaux de recherche menés à l'étranger. En Suisse, le phénomène du stalking n'a jusqu'ici pas été étudié. Il n'existe par exemple aucune enquête représentative sur le sujet dans notre pays.

3.1 Chiffres relatif à l'ampleur du phénomène

Il n'existe en Suisse aucune enquête représentative portant sur l'étendue du stalking. Quant aux conclusions des études internationales, elles varient fortement. Pour ce qui est des statistiques de la criminalité, il faut admettre que le phénomène est sous-estimé car, dans les cas graves de stalking, les condamnations sont prononcées pour d'autres délits.⁵ C'est ainsi que les enquêtes portant sur les homicides de femmes perpétrés par leur ex-partenaire montrent que nombreuses sont les victimes qui ont auparavant été victimes de stalking.⁶ Force est malgré tout de constater qu'entre 15 et 18 pour cent des femmes et de 4 à 6 pour cent des hommes ont été victimes de stalking au moins une fois dans leur vie sous une forme quelconque. Si l'on s'en tient à une définition plus étroite du stalking – uniquement le comportement exercé à une fréquence déterminée et sur une certaine durée qui provoque chez la victime une grande peur de subir une violence grave – les taux de prévalence sont d'environ 8 pour cent pour les femmes et de 2 pour cent pour les hommes.

⁴ Cf. Conseil fédéral (2017c)

⁵ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission sur l'égalité et la non-discrimination (2013) : Le harcèlement - Rapport, Doc. 13336, 15 octobre 2013, Rapporteuse: Gisela Wurm

⁶ Dressing Harald/Whittaker Konrad/Bumb Malte (2015) : Einleitung : Stalking - Forschungsstand und rechtliche Möglichkeiten in Deutschland, in : MacKenzie Rachel D., Troy E. McEwan, Michele T. Pathé, David V. James, James R.P. Ogloff and Paul E. Mullen (2015) : Stalking. Ein Leitfadens zur Risikobewertung von Stalkern - das « Stalking Risk Profile », 11-24 ; McFarlane Judith, Jacquelyn C. Campbell and Kathy Watson (2002) : Intimate Partner Stalking and Femicide : Urgent Implications for Women's Safety, Behav Sci Law 20, 51-68, DOI 10.1002./bsl.477

3.2 Les auteur-e-s de stalking et leurs motivations

Alors que les femmes sont surreprésentées parmi les victimes de stalking, c'est le contraire en ce qui concerne les auteur-e-s de stalking. La proportion d'hommes auteurs relevée dans les études est de 63 à 85 pour cent. Tandis que les femmes sont principalement harcelées par des hommes, les victimes hommes le sont dans une proportion égale par des hommes et des femmes.

Les auteur-e-s de stalking font le plus souvent partie du cercle des connaissances de la victime. Les incidents de stalking sont pour une bonne part (30 à 50 %) le fait de l'**ex-partenaire**. Les auteur-e-s peuvent aussi figurer parmi les contacts personnels, professionnels, familiaux et de voisinage de la victime mais il peut aussi s'agir de vagues connaissances. Le stalking n'est que plus rarement le fait de personnes inconnues.

Les motivations des auteur-e-s peuvent être divisées en deux catégories : la **recherche d'un lien relationnel** (amour, attention et/ou réconciliation) ou la **recherche d'une vengeance** (en réaction à une humiliation, par jalousie, pour exercer son pouvoir et contrôler la victime). Dans de plus rares situations, les auteur-e-s souffrent de troubles psychiques. Les auteur-e-s de stalking sont souvent récidivistes (jusqu'à 50 pour cent des cas).

3.3 Les victimes et les conséquences du stalking

En principe, les femmes et hommes de tout âge et de toute condition sociale peuvent être victimes de stalking. Comme il a été fait mention, les femmes sont plus exposées à être harcelées mais il en va de même pour les jeunes, les personnalités publiques et les professionnel-le-s qui, dans l'exercice de leur activité, sont en contact étroit avec d'autres personnes (médecins, psychologues, avocat-e-s, enseignant-e-s, journalistes). Le harcèlement obsessionnel se déclenche souvent au cours d'une période de séparation ou après celle-ci, entraînant une victimisation indirecte des enfants.

Suivant la durée et la gravité des actes de stalking, les victimes peuvent souffrir de conséquences psychiques (stress posttraumatique, dépression, troubles anxieux généralisés et troubles somatoformes) et/ou des conséquences physiques du harcèlement et être atteintes dans leur développement social et professionnel (perte de l'emploi, déménagement, isolement social). Les enfants de ces victimes peuvent être manipulés dans l'intérêt de l'auteur-e du stalking. Même en cas contraire, les enfants souffrent du stress émotionnel vécu par le parent victime ; il se peut qu'ils réagissent par de l'anxiété et que cela nuise à leur développement.

4 Mesures de lutte contre le stalking prises à l'étranger

Selon l'état actuel de la littérature spécialisée, les mesures pour lutter efficacement contre le harcèlement obsessionnel doivent être instaurées à différents niveaux : sur le plan législatif, à l'échelon de la collaboration entre les services impliqués, dans le cadre de l'aide aux victimes et du travail auprès des auteur-e-s, au niveau de la gestion des menaces et de l'évaluation du risque ainsi qu'à celui de l'information, de la formation des professionnel-le-s et de la sensibilisation auprès du grand public.

4.1 Législation en matière de stalking

Depuis les années 90, de nombreux pays occidentaux ont introduit des dispositions pénales sanctionnant les actes de stalking, parfois sous forme de **lois anti-stalking** spécifiques, mais le plus fréquemment sous forme d'un ou plusieurs articles intégrés dans le code pénal (cf. infra, annexe 5). En outre, la plupart des Etats disposent d'instruments de protection contre le stalking de droit civil. Dans la littérature, l'importance et l'efficacité des **dispositions pénales spécifiques sur le stalking** sont controversées. Toutefois, selon le rapport de recherche, les investigations relatives aux mesures existant sur le plan international donnent à penser que – indépendamment de son caractère justiciable et de sa portée symbolique – une infraction spécifique sert très souvent de point de référence et de base permettant de développer et de proposer des mesures et des offres de soutien ciblées en faveur des victimes de stalking et facilitant le placement des auteur-e-s devant leurs responsabilités (cf. Rapport de recherche, chap. 4.3, p. 21).

4.2 Structures de coordination et de coopération

En matière de stalking, des services spécialisés publics ou privés ainsi que des **centres de compétence** existent à l'échelon national au Danemark, aux Etats-Unis, et en Italie. Leurs tâches

couvrent la recherche, la documentation de la législation et des mesures, le développement de concepts de lutte contre le stalking, la sensibilisation et la formation des professionnel-le-s ainsi que l'information du public (cf. Rapport de recherche, chap. 5.2, p. 25 ss). Plusieurs pays (Allemagne, Canada, Grande-Bretagne) ont mis en place des **structures spécialisées au sein des autorités de poursuite pénale**, qui se chargent par exemple de la gestion des cas et qui veillent à l'échange des informations ainsi qu'à une procédure coordonnée. Dans certains cas, les modèles de coopération associent également à la procédure les centres de consultation à l'intention des victimes, les programmes destinés aux auteur-e-s de stalking, les services de psychiatrie médico-légale et d'autres services.

4.3 Aide aux victimes

Différents pays connaissent des **aides et conseils spécifiques en matière de stalking**, le plus souvent intégrés dans les structures d'aide aux victimes établies qui, au-delà d'un soutien psychosocial, comprennent des recommandations sur les mesures de sécurité, l'appréciation de la dangerosité et des conseils juridiques ainsi que des informations et un soutien après une interdiction d'accès, le dépôt d'une plainte ou l'arrestation de l'auteur-e. A ces prestations s'ajoutent des programmes thérapeutiques spécifiques, des guides pour le travail auprès des victimes et dans plusieurs pays des lignes nationales d'assistance téléphonique permettant une première consultation à bas seuil et la diffusion d'information aux victimes (cf. Rapport de recherche, chap. 6.2, p. 38 ss).

4.4 Responsabilisation, consultation et thérapie à l'intention des auteur-e-s de stalking

Ainsi que le montrent les expériences faites à l'étranger, outre les mesures visant à limiter les dangers immédiats dans le cadre du travail de police régulier, il est important de **prendre rapidement contact** avec l'auteur-e. Cette mesure suffit dans bien des cas à mettre un terme au harcèlement. Elle peut être utilisée à titre de mesure de police préventive, comme un volet de l'aide et des conseils aux victimes ou comme une mesure d'accompagnement suite aux interventions de la police (cf. Rapport de recherche, chap. 8.2, p. 46 ss). Dans les **centres de consultation** spécialisés, les auteur-e-s de stalking sont encouragé-e-s à affronter leurs actes et à chercher à changer de comportement. Dans les pays qui disposent de normes spécifiques sanctionnant le stalking, ces consultations et programmes socio-éducatifs peuvent trouver place dans le domaine de l'assistance de probation. Les personnes au comportement psychique attirant l'attention et au comportement particulièrement agressif ou les auteur-e-s dangereux requièrent des **programmes thérapeutiques** spécifiques, à l'image des programmes développés en Australie et appliqués en partie aussi en Europe. Il existe en outre en Allemagne un programme d'apprentissage spécial visant à mettre fin au stalking dans les situations de séparation.

4.5 Gestion des menaces et évaluation du risque

La gestion des menaces recouvre la collaboration interdisciplinaire visant à identifier, évaluer et, le cas échéant, diminuer les risques. En lien avec la violence domestique, la violence dans les situations de séparation et le stalking, le modèle *MARAC* (*Multi-Agency-Risk-Assessment-Conferences*) également appliqué en Allemagne et en Autriche, s'est établi en Angleterre et au Pays de Galles (cf. Rapport de recherche, chap. 9.2, p. 62 ss). Au sein de **conférences interinstitutionnelles consacrées à l'examen de cas à haut risque**, les informations circulent entre les institutions concernées et des mesures de protection sont planifiées. Quelques pays disposent d'institutions spécialisées dans l'évaluation psychiatrique médico-légale des auteur-e-s de stalking (cf. Rapport de recherche, chap. 9.2, p. 65).

En ce qui concerne l'évaluation du risque présenté par les personnes qui s'adonnent au harcèlement obsessionnel, les instruments à disposition dans le domaine de la violence domestique se sont révélés insuffisants. C'est pourquoi des outils ont été développés pour les besoins spécifiques du stalking. Il s'agit au Canada des *Guidelines for Stalking Assessment and Management (SAM)*, qui secondent les professionnel-le-s de la police, de la justice, du secteur de la santé, etc. dans leur collecte systématique d'informations pertinentes, les aidant ainsi à établir une évaluation du risque fondée et à prendre les décisions nécessaires concernant la gestion du cas. Le **Stalking Risk Profile (SRP)** a été élaboré en Australie. Cet instrument aide les professionnel-le-s de la thérapie médicale disposant d'une expérience clinique à évaluer le risque de violence et la probabilité d'une continuation du comportement de harcèlement ainsi qu'à établir des stratégies et des objectifs thérapeutiques (cf. Rapport de recherche, chap. 10.1, p. 67 et 10.2, p. 68).

4.6 Information, formation et cours de perfectionnement à l'intention des professionnel-le-s

A l'étranger, les efforts d'information, de sensibilisation et de formation des professionnel-le-s ont été renforcés suite à l'introduction de dispositions légales de droit pénal ou civil. Les centres de compétence précités (voir ci-avant chap. 4.2), tout comme des organismes responsables des offres d'aide et conseils, des organisations non gouvernementales et des instituts universitaires assument cette tâche. Ils publient des directives, des concepts et des recommandations, organisent des séminaires et des colloques et proposent des formations ciblées ainsi que des cursus de formation complets en matière de stalking et de gestion des menaces (cf. Rapport de recherche, chap. 12.2, p. 75 s).

4.7 Information et sensibilisation du public

Depuis un certain temps, des campagnes d'information sur le stalking sont régulièrement organisées aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, qui voient les services spécialisés nationaux jouer un rôle important (voir ci-avant, chap. 4.2). L'information à l'intention du grand public a notamment pour but d'écarter les fausses idées répandues sur le harcèlement obsessionnel (« concerne les personnalités », « est sans conséquence ») et de montrer aux victimes le meilleur comportement à adopter et où s'adresser pour trouver de l'aide. Cela permet une intervention rapide et augmente les chances d'arriver à mettre fin au harcèlement (cf. Rapport de recherche, chap. 13.2, p. 79).

4.8 Mesures en cas de cyberstalking (ou cyberharcèlement) ou stalking exercé à l'aide de moyens technologiques

Le cyberstalking, c'est-à-dire le harcèlement obsessionnel au moyen des nouvelles technologies de communication (et de surveillance), est souvent exercé en combinaison avec d'autres actes de stalking. Il ne se différencie pas fondamentalement du stalking hors ligne. Il est plus difficile de combattre le harcèlement obsessionnel sur internet du fait qu'on a alors affaire non seulement au stalking mais également à la cybercriminalité, à la violation de la protection des données et aux atteintes à la personnalité sur internet. Etant donné que le phénomène est relativement nouveau, complexe et en constante mutation, il n'existe que peu de mesures pour le combattre, même au niveau international. Celles-ci concernent notamment la législation (dispositions complémentaires sur le stalking en ligne ajoutées aux articles sur le stalking), l'acquisition de compétences par les autorités de poursuite pénale et les centres de consultation ainsi que les conseils et le soutien aux victimes par le biais de plateformes d'information sur internet (cf. Rapport de recherche, chap. 11.2, p.71 ss).

5 Situation juridique et mesures de lutte contre le stalking en Suisse

5.1 Situation juridique

Le **code pénal** (CP) ne connaît pas d'infraction en matière de stalking proprement dite. Des actes souvent liés au stalking sont punissables selon le droit en vigueur (p. ex. lésions corporelles, dommages à la propriété, délits contre l'honneur, utilisation abusive d'une installation de télécommunication, menaces, contrainte et violation de domicile ; cf. Rapport de recherche, chap. 4.1, p. 17). La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la contrainte estime que, dans le contexte du stalking, chaque acte délictueux doit être apprécié compte tenu de l'ensemble des circonstances⁷. Seul le stalking, dit « stalking léger », caractérisé par exemple par le fait que l'auteur-e cherche systématiquement la proximité physique avec sa victime mais ne la harcèle jamais de manière manifeste, n'est pas sanctionné sur le plan pénal.

Dans son **message relatif à la loi sur l'amélioration de la protection des victimes de violence**, le Conseil fédéral a donné son avis sur l'introduction d'une infraction spécifique incriminant le stalking et procédé à un examen de ses avantages et inconvénients. Compte tenu des modifications législatives proposées dans la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence ainsi que des travaux et processus en cours sur les plans fédéral et cantonal, le Conseil fédéral conclut qu'il y a lieu de renoncer à introduire une infraction spécifique sur le stalking. Il est d'avis que les victimes

⁷ Cf. ATF 141 IV 437 et 129 IV 262

peuvent être protégées plus efficacement et plus directement grâce à la surveillance électronique prévue par l'art. 28c P CC que par une infraction spécifique. Pour différentes raisons, il estime également problématique l'introduction d'une telle infraction⁸.

Le **code de procédure pénale suisse** (CPP) prévoit des instruments également applicables dans les situations de stalking. Il est ainsi envisageable de recourir à l'arrestation provisoire de la personne accusée en vertu des articles 217 ss CPP et à la détention provisoire ou pour motifs de sûreté prévues par les articles 220 ss CPP.

Fondée sur l'art. 28b du **code civil** (CC) qui vise la protection des victimes de violence, de menaces ou de harcèlement (stalking), toute personne qui est poursuivie et harcelée sur une longue période peut intenter diverses actions en cessation telles que l'interdiction d'approcher la victime ou de pénétrer dans un périmètre donné ainsi que l'interdiction de prendre contact avec celle-ci. Lorsqu'un cas de stalking dans les situations de séparation se présente, il peut être pertinent d'examiner des mesures de protection de l'union conjugale (art. 172 ss CC) ou des mesures provisionnelles pendant la procédure de divorce (art. 271 CPC). Lorsque l'auteur-e de stalking est atteint d'une maladie psychique, un placement à des fins d'assistance peut être ordonné si les circonstances le justifient (art. 426 ss CC ; cf. Rapport de recherche, chap. 4.1, p. 17).

Conformément à la **loi sur l'aide aux victimes d'infractions** (LAVI), toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle a droit à un soutien, notamment sous forme de conseils et par le biais du financement de mesures d'aide appropriées. Cette disposition est aussi applicable aux victimes de stalking sanctionné par le droit pénal. Les victimes de harcèlement obsessionnel qui ne sont pas des victimes selon la LAVI ont aussi la possibilité de s'adresser aux services d'aide aux victimes pour des conseils mais n'ont pas droit à une aide juridique, psychologique ou autre allant au-delà d'une première consultation et d'un triage (cf. Rapport de recherche, chap. 4.1, p. 18).

Aux termes de l'art. 23 al. 3^{bis} de la **loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure** (LMSI)⁹, les personnes potentiellement dangereuses pour les personnes placées sous la protection de la Confédération¹⁰ peuvent être recherchées par l'autorité chargée de la protection, être questionnées sur leur comportement et rendues attentives aux conséquences d'éventuels délits. En cas de stalking, cette disposition entre en ligne de compte lorsque la situation présente des menaces et une mise en danger des victimes.

Plusieurs **cantons** (comme p. ex. AR, SZ, UR et ZH) ont mis en œuvre des mesures législatives destinées à mieux protéger les victimes de stalking et à placer les auteur-e-s devant leurs responsabilités. Dans une partie des cantons, des mesures de protection policières peuvent être ordonnées en cas de stalking, indépendamment de la nature de la relation qui lie la victime à son stalker (comme p. ex. AR et UR). D'autres cantons limitent le champ d'application au domaine de la violence domestique (SO, SZ et ZH). Les cantons de SO et ZH ont en outre élargi les possibilités d'intervention de la police dans le domaine de la prévention et de la protection contre la violence (« activité de police prévoyante »). Les prises de contact préventives de la police avec les personnes potentiellement dangereuses (voir ci-après chap. 5.6), par exemple dans le cadre de la gestion des menaces au niveau cantonal, s'avèrent souvent efficaces en situation de stalking. (cf. Rapport de recherche, chap. 4.1, p. 19).

5.2 Structures de coordination et de coopération

En Suisse, il existe à différents niveaux des services spécialisés, des réseaux ainsi que des structures de coordination et de coopération qui veillent à la promotion et à la coordination de mesures dans le domaine de la violence domestique ou de la prévention de la violence sur le plan stratégique (cf. Rapport de recherche, chap. 5.1, p. 22 ss).

A l'**échelon fédéral**, il s'agit avant tout du Domaine Violence domestique du BFEG, du groupe de travail interdépartemental permanent sur la violence domestique dirigé par le BFEG, de la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD), de la Prévention Suisse de la Criminalité PSC rattachée à la CCDJP, de la CDAS (Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions CSOL - LAVI) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des

⁸ Cf. Conseil fédéral (2017c), ch. 2.3.6

⁹ FF 2014 2029; cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

¹⁰ Les membres du Parlement fédéral, du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et d'autres magistrats ainsi que les agents de la Confédération particulièrement exposés au danger

adultes COPMA. Cependant, le phénomène du stalking n'a pas encore vraiment été traité en tant que tel.

Certains **cantons** et plusieurs villes connaissent des structures et des approches prévoyant une procédure coordonnée interinstitutionnelle et interdisciplinaire pour combattre la violence dans les cas individuels (services d'intervention, services de police spécialisés, tables rondes)¹¹. Dans le contexte de la violence domestique, des formules de coopération existent dans divers cantons depuis longtemps, auxquels il convient désormais d'ajouter des modèles de gestion globale des menaces au niveau cantonal¹². Pour assurer une lutte contre le stalking efficace, il est impératif que ces structures le prennent en compte comme une forme particulière de la violence dans les situations de séparation ou un type de menaces spécifique.

Toutefois, on manque en Suisse de services centralisés qui réunissent les connaissances sur le stalking et promeuvent l'acquisition du savoir et des compétences des acteurs impliqués dans sa gestion (autorités de poursuite pénale, APEA, centres de consultation, etc.).

5.3 Aide aux victimes

Les **services d'aide aux victimes selon la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions**¹³, présents dans tous les cantons, sont aussi ouverts aux victimes de stalking (cf. Rapport de recherche, chap. 6.1, p. 32 ss). Ils n'ont généralement pas de concepts de consultation spécifiques au stalking. Certains d'entre eux utilisent toutefois des outils spéciaux pour les séances d'aide et de conseils avec les victimes de stalking (déroulement, notices, instruments d'évaluation de la dangerosité).

Les personnes victimes de stalking dans le contexte de la violence dans le couple peuvent s'adresser aux **structures d'aide et de conseil aux victimes de violence domestique** (services spécialisés, maisons d'accueil pour femmes, etc.) qui sont présentes dans la plupart des cantons.

En ville de Berne, il existe depuis 2010 un centre de consultation spécialisé dans le conseil à bas seuil spécifiquement réservé aux victimes de stalking¹⁴. Il propose de l'aide et des conseils gratuits et, sur demande, anonymes (par téléphone ou par courriel), effectue une analyse globale du cas et une évaluation du risque et montre ensuite aux victimes leurs possibilités d'agir et les mesures de protection envisageables (cf. Rapport de recherche, chap. 6.1, p. 35 ss).

5.4 La problématique particulière de l'exposition des enfants au stalking

Les enfants peuvent être des victimes directes du stalking dans le cadre de divers types de relation, par exemple lorsqu'ils sont manipulés par les auteur·e·s dans l'intention de leur soutirer des informations ou pour transmettre des nouvelles ou lorsqu'ils font l'objet de menaces d'enlèvement. Ils souffrent souvent du stress subi par le parent victime de harcèlement, de ses réactions de peur et de repli social (cf. Rapport de recherche, chap. 7.1, p. 41 ss). Le harcèlement dans les situations de séparation est particulièrement problématique non seulement parce que le potentiel d'escalade est important, mais encore du fait que la présence d'enfants communs rend l'observation des règles anti-stalking les plus importantes (aucun contact, ignorer les prises de contact) plus difficile, voire impossible. Dans ce genre de situation, pour arriver à limiter le stalking, voire à y mettre fin, il est nécessaire que tous les services impliqués (not. autorités de police, tribunaux, APEA, avocat·e·s, offices des mineurs et services de consultation en matière de stalking) travaillent en étroite collaboration. Pour l'obtenir et être en mesure de trouver de bonnes solutions concernant les dates d'audience, les règles régissant les droits de garde et de visite, etc., il est indispensable de sensibiliser les professionnel·le·s concernés et de leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires (voir ci-après chap. 5.7).

5.5 Responsabilisation, consultation et thérapie à l'intention des auteur·e·s de stalking

A maintes reprises, en Suisse comme à l'étranger, une prise de contact avec l'auteur·e du stalking en vue de clarifier la norme par des professionnel·le·s s'est révélée efficace. Cette démarche permet souvent d'endiguer le harcèlement et de rendre des interventions ultérieures superflues. Dans

¹¹ Cf. la liste des «Services cantonaux de coordination et d'intervention contre la violence domestique en Suisse» sur www.ebg.admin.ch > Thèmes > Violence domestique > Coordination et réseautage

¹² Cf. Conseil fédéral (2017b)

¹³ www.aide-aux-victimes.ch

¹⁴ Fachstelle Stalking-Beratung Stadt Bern (www.bern.ch) -> Themen -> Sicherheit -> Schutz-vor-gewalt -> Stalking

d'autres cas, en sus des mesures destinées à écarter les dangers immédiats, des offres de consultation, des programmes socio-éducatifs et des thérapies à l'intention des auteur·e·s de stalking sont requises. En Suisse, des approches visant à clarifier la norme existent, notamment sous la forme d'une **prise de contact avec les personnes potentiellement dangereuses**, comme l'ont introduite certains cantons au titre d'instrument de police préventive, mesure appliquée également dans les cas de stalking (par exemple à SO et ZH). En outre, quelques cantons (BL, BS et GE) pratiquent la formule de la prise de contact proactive avec les personnes potentiellement dangereuses à la suite d'une intervention policière dans un contexte de violence domestique, dans le but de les encourager à s'adresser à une consultation ou à suivre une thérapie en vue de changer de comportement de manière durable. Notre pays ne dispose toutefois ni de structures ni de mesures spécialement prévues pour la consultation ou la thérapie à l'intention des auteur·e·s de stalking. Lorsque le harcèlement obsessionnel est exercé dans un contexte de violence en situation de séparation ou que le stalking est exercé par l'ex-partenaire, il est possible de recourir aux structures proposées dans certains cantons (**aide et conseils, programmes socio-éducatifs contre la violence dans le couple**). Les institutions de psychiatrie médico-légale peuvent prendre en charge les auteur·e·s atteints de troubles psychiques (cf. Rapport de recherche, chap. 8.1, p. 45 s. et 8.2, p. 46 ss).

5.6 Gestion des menaces et évaluation du risque

Les concepts de gestion des menaces et les instruments d'évaluation du risque de violence, d'escalade et de récidive ont pris de l'importance ces dernières années, en Suisse comme ailleurs, en particulier dans le domaine de la violence domestique et de la violence dans les situations de séparation. En réponse au postulat Feri 13.3441 « Gestion des menaces émanant de violences domestiques », l'Office fédéral de la justice (OFJ) a fait établir un rapport qui dresse un inventaire des pratiques cantonales en matière de gestion des menaces à l'aide d'exemples et qui met en évidence les bases principales du droit fédéral relatives à l'échange des données¹⁵. Comme le montre ce rapport, certains cantons (comme p. ex. SO et ZH) disposent déjà d'une gestion des menaces au niveau cantonal qui intègre expressément le stalking ou sont en train de mettre en place les structures et processus nécessaires. Quelques cantons ont prévu une intégration par étapes (violence domestique, sécurité de l'administration, autre violence ; cf. Rapport de recherche, chap. 9.1, p. 52 ss).

Outre la mise en place de services spécialisés au sein des corps de police et du réseautage entre les services impliqués (ministère public, APEA, services d'aide aux victimes, services de psychiatrie médico-légale), cette approche comprend la prise de contact avec les personnes potentiellement dangereuses (cf. ci-avant chap. 5.5) et l'utilisation d'instruments d'évaluation du risque spécifiques. Des outils spécialement développés à l'étranger pour le stalking (*SAM* et *SRP*) sont également appliqués dans notre pays (p. ex. à LU et NE). Ils aident à planifier les interventions (cf. Rapport de recherche, chap. 10.3, p. 68 s).

5.7 Information, formation et cours de perfectionnement à l'intention des professionnels

Tous les professionnel·le·s qui ont affaire au stalking, de manière directe ou indirecte, ont besoin d'être informés et de perfectionner leur formation : forces de police et ministère public, protection de l'enfant et de l'adulte, justice, aide aux victimes, psychologues et thérapeutes. A ce jour, les efforts de sensibilisation et de formation sont principalement fournis au sein des services spécialisés de la police et de l'aide aux victimes qui intègrent le thème du harcèlement obsessionnel dans la formation policière initiale et dans la formation spécifique « Aide et conseils » dans le cadre de l'aide aux victimes. En outre, à l'interne, des formations continues sont dispensées et des informations et supports de travail sont fournis. Ces formations ne sont cependant pas toujours obligatoires (cf. Rapport de recherche, chap. 12.1, p. 74).

5.8 Information et sensibilisation auprès du grand public

Etant donné que le comportement des victimes est essentiel dans la lutte contre le stalking, il est primordial de procéder à une large information du public au sujet de ce phénomène, des règles de comportement et des offres d'aide à l'intention des victimes (cf. Rapport de recherche, chap. 13.1, p. 77 s).

¹⁵ Conseil fédéral (2017b)

Le Domaine Violence domestique du BFEG, la Prévention suisse de la criminalité PSC, différents services d'aide aux victimes et certains services de polices ont créé des supports d'information sur le stalking (notices, brochures, papillons) destinés à la population et aux professionnel·le·s. Ils sont publiés sur internet (cf. vue d'ensemble exposée dans le Rapport de recherche, chap. 13.1, p. 78).

A ce jour, aucune campagne contre le stalking n'a été menée en Suisse à l'échelle nationale. Mais sur le plan local, des services d'aide aux victimes ont lancé des actions médiatiques visant à sensibiliser la population à cette thématique.

5.9 Mesures en cas de cyberstalking (cyberharcèlement) ou stalking exercé à l'aide de moyens technologiques

Le cyberstalking, c'est-à-dire le harcèlement obsessionnel à l'aide des nouvelles technologies de communication, est souvent exercé en combinaison avec d'autres actes de stalking. Pour le combattre, il est nécessaire d'avoir recours à des mesures spéciales parce que, dans ce cas, on a non seulement affaire au stalking mais aussi à la cybercriminalité ainsi qu'à la violation de la protection des données et de la personnalité sur internet. Bien qu'ils soient, en Suisse aussi, régulièrement confrontés à ce phénomène, les services d'aide aux victimes ne disposent guère d'informations spécialisées et d'aucune possibilité de formation continue. Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'abus des technologies de l'information et de la communication en général, on peut citer le service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI), les mesures de protection de la jeunesse face aux médias et la promotion des compétences en matière de médias auprès des enfants et des jeunes. En outre, divers corps de police disposent des services de spécialistes de la cybercriminalité (cf. Rapport de recherche, chap. 11.2, p. 72 s.).

Dans son second rapport sur le cadre juridique pour les médias sociaux¹⁶, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'introduire une réglementation complémentaire en sus de la révision de la loi sur la protection des données en cours et des travaux en vue de l'extension de la protection des jeunes face aux médias. Ainsi qu'il l'exposait en 2013 dans son premier rapport¹⁷, il estime que la principale difficulté réside dans l'application du droit et constate la nécessité de prendre des mesures en matière d'information et de sensibilisation. Le fait que le droit matériel en matière d'atteintes à la personnalité, de cybermobbing et de cyberstalking soit clair, ne permet pas de conclure que les utilisateurs des plateformes constituées par les médias sociaux le connaissent aussi. Dans l'environnement scolaire et extra-scolaire, il existe des canaux d'information qui pourraient être étendus à ce domaine¹⁸.

6 Recommandations du rapport de recherche

Les constats faits par la littérature spécialisée et les investigations que les chercheuses ont conduites pour dégager les pratiques de lutte contre le harcèlement obsessionnel appliquées avec succès les ont amenées à formuler, pour la Suisse, les recommandations suivantes (cf. Rapport de recherche, chap. 15, p. 90 ss.) :

Créer des conditions cadre

- Etendre au domaine du stalking les mesures de protection policières comme les interdictions d'approcher la victime, de pénétrer dans un périmètre donné ou de prendre contact avec la victime telles qu'elles sont inscrites dans les lois cantonales sur la police et sur la protection contre la violence, comme c'est déjà le cas par exemple dans les cantons d'Appenzell-Rhodes-Extérieures, Uri, Schwyz et Zurich.
- Etendre les possibilités d'action de police préventive comme c'est déjà le cas par exemple dans les cantons de Soleure et de Zurich.
- Examiner les avantages et les inconvénients de l'introduction d'une disposition pénale sanctionnant le stalking.

¹⁶ Conseil fédéral 2017a

¹⁷ Conseil fédéral 2013

¹⁸ P. ex. educa guides (www.educa.ch) > Espace numérique de formation > Guides école et TIC) ou la plateforme « Jeunes et médias » (www.jeunesetmedias.ch)

Acquérir des compétences et créer un réseau entre les acteurs

- Réunir les connaissances et les informations sur le stalking au sein d'un service centralisé et coordonner les activités dans les domaines de la recherche, de l'information et de la sensibilisation du grand public ainsi que de la formation initiale et continue à l'intention des professionnel-le-s. Analyser les solutions centralisées, cantonales / régionales ou par domaines (violence domestique, cyberstalking, etc.).
- Promouvoir l'échange de bonnes pratiques en matière de gestion du stalking (p. ex. concepts de consultation adaptés au stalking, stratégies d'intervention pour les cas de violence dans les situations de séparation).
- Acquérir les connaissances de base sur la problématique et la lutte contre le cyberstalking et les réunir dans un service centralisé.

Assurer l'information ainsi que la formation initiale et continue des professionnel-le-s

- Promouvoir la sensibilisation de tous les acteurs du système d'intervention et d'aide dans le contexte de la violence (domestique) à la dynamique et aux risques spécifiques que présente le stalking et élargir les compétences opérationnelles : sensibilisation, formation et remise d'outils de travail spécifiques au stalking.
- Promouvoir la sensibilisation des autorités de poursuite pénale, des professionnel-le-s de l'aide et du conseil aux victimes ainsi que des acteurs de la gestion des menaces au niveau cantonal aux différentes formes de stalking (également hors du domaine de la violence domestique) et élargir leurs compétences opérationnelles.
- Développer les compétences des professionnel-le-s concernant la gestion du cyberstalking par le biais de l'information et de la formation continue.
- Prendre systématiquement en compte la problématique du harcèlement obsessionnel dans le contexte de la lutte contre la criminalité sur internet.
- Fixer des standards à la pratique policière en matière d'investigations et de documentation en étant notamment attentif au fait que le stalking n'est souvent reconnaissable que par la répétition des actes.

Protéger et soutenir les victimes

- Information à bas seuil des victimes sur les règles de comportement et les possibilités d'action : optimiser les sites internet des services d'aide aux victimes et de la police, mettre des supports d'information à disposition, également spécifiquement sur les possibilités et les stratégies d'action en matière de cyberstalking.
- Aide et conseil aux victimes :
 - garantir une consultation appropriée à bas seuil, objectif qui ne nécessite pas de nouvelles structures. L'aide et le conseil aux victimes peuvent être systématiquement rattachés aux structures existantes, respectivement les prestations des structures existantes peuvent être étendues de manière ciblée à ce domaine, à l'exemple du service de consultation en matière de stalking de la ville de Berne. Faire connaître les offres d'aide aux victimes existantes et proposer spécifiquement aux victimes de stalking des offres à bas seuil telles qu'un numéro de téléphone unique.
 - intégration systématique des connaissances spécialisées dans la consultation. Créer des guides et des supports de travail destinés à la consultation ou adapter les documents existants.
- Protéger les victimes de stalking « léger » :
 - élargir le mandat de la police en matière de prévention comme c'est le cas dans les cantons de Soleure et de Zurich.
 - assurer une première consultation à bas seuil conduite par des collaboratrices et collaborateurs compétents des services d'aide aux victimes reconnus. Assurer l'encadrement

et l'accompagnement des victimes dont la situation ne relève pas de la LAVI, à l'exemple de la ville de Berne.

- Protéger à long terme les victimes du harcèlement exercé par l'ex-partenaire, comme c'est par exemple le cas dans la ville de Berne.
- Enfants co-victimes : sensibiliser les professionnel-le-s concernés à la problématique, notamment en ce qui concerne le droit de garde et le droit de visite. Encourager l'échange de bonnes pratiques (p. ex. en lien avec les règles de droit de visite, les mesures de protection de l'enfant).

Assurer une protection des victimes sur la durée et placer les auteur-e-s de stalking devant leurs responsabilités

- Permettre une intervention précoce : élargir le mandat de la police en matière de prévention comme c'est le cas dans certains cantons (p. ex. Soleure et Zurich).
- Clarifier la norme par le biais d'une prise de contact avec les auteur-e-s : élargir le mandat de la police en matière de prévention comme c'est le cas dans certains cantons (p. ex. Soleure et Zurich).
- Encourager des modèles proactifs de prise de contact avec les auteur-e-s à la suite des interventions de la police, à l'exemple de certains cantons (p. ex. Berne, Zurich).
- Travail auprès des auteur-e-s : intégrer systématiquement les connaissances spécifiques sur le stalking dans la pratique de consultation des services existants.
- Assurer une procédure coordonnée, interinstitutionnelle, interdisciplinaire au cas par cas, comme certains cantons la pratiquent déjà dans le cadre des stratégies en matière de violence domestique ou de gestion des menaces. Assurer l'intégration des institutions de soutien aux victimes dans le processus.

Large sensibilisation de la population

- Promouvoir, par des campagnes régionales ou un travail médiatique approprié, la sensibilisation de la population au phénomène du stalking et à ses conséquences ainsi que l'information relative aux principales règles de comportement permettant de contrer le harcèlement.

Le rapport de recherche expose dans le détail les pratiques appliquées en Suisse et à l'étranger qui, compte tenu des conclusions de la recherche, méritent d'être développées et mises en œuvre dans les cantons.

7 La position du Conseil fédéral et les travaux en cours sur le plan fédéral

7.1 Appréciation générale

La Suisse ne dispose pas de chiffres sur l'ampleur du phénomène de harcèlement obsessionnel (stalking) au sein de la population. Les études de prévalence menées à l'étranger montrent que plus de 10 pour cent de la population ont été victimes de stalking au moins une fois au cours de leur vie, à raison d'environ 5 pour cent des hommes et de 15 à 18 pour cent des femmes. Pour de nombreuses victimes, le stalking génère une situation de stress permanente. Suivant la durée et l'intensité des actes de stalking, elles peuvent souffrir de troubles psychiques, d'atteintes à leur santé physique et/ou à leur vie sociale. L'exposition au stalking peut aussi avoir des répercussions négatives sur le développement de leurs enfants.

Sur la base du rapport de recherche le Conseil fédéral part de l'idée que le harcèlement obsessionnel est un problème répandu dans notre pays et qu'il a des conséquences considérables non seulement pour les victimes directes, mais également pour la société dans son ensemble.

En tant qu'Etat de droit, la Suisse a pour mission de protéger l'intégrité physique et psychique des personnes. En vertu 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)¹⁹, dont l'Assemblée fédérale a prononcé la ratification le 16 juin 2017²⁰, le harcèlement obsessionnel constitue une forme de violence qu'il importe de prévenir et de combattre (art. 34 de la Convention d'Istanbul). En ce qui concerne la Suisse, la convention entrera probablement en vigueur au début de 2018.

Ainsi que l'expose la littérature spécialisée, pour prévenir et combattre le stalking avec efficacité, il faut agir sur plusieurs plans. Il s'agit notamment d'améliorer le cadre légal, de renforcer la collaboration interinstitutionnelle, de conseiller et d'aider les victimes avec compétence, enfants co-victimes compris, de placer les auteur-e-s devant leurs responsabilités, de sensibiliser et former les professionnel-le-s ainsi que de donner au grand public des informations sur le phénomène et la lutte contre le stalking.

A l'échelon fédéral comme sur le plan cantonal, les premières mesures ont été prises ces dernières années dans tous ces domaines. La prévention et la lutte contre le stalking sont principalement de la compétence des cantons. La Confédération soutient leurs efforts en créant les bases nécessaires sur le plan législatif et en assumant des tâches de coordination et d'information. Les pistes suivies dans les cantons ont dans une large mesure fait leurs preuves. Au-delà d'une application occasionnelle, elles mériteraient par conséquent d'être généralisées et établies dans les différentes régions.

7.2 Travaux en cours sur le plan fédéral

A l'heure actuelle, des travaux sont en phase de mise en œuvre dans plusieurs offices fédéraux, qui visent à améliorer la situation des victimes de violence, de menaces et de harcèlement (stalking). Ils sont brièvement présentés dans ce chapitre.

Amélioration de la protection contre la violence sur le plan juridique

L'article 28b CC destiné à protéger les victimes contre la violence, les menaces et le harcèlement (stalking) prévoit qu'une personne poursuivie et harcelée pendant une longue durée peut engager auprès du juge civil différentes actions en cessation telles que l'interdiction d'approcher la victime, de pénétrer dans un périmètre donné ou de prendre contact avec elle. Le juge peut également ordonner ces mesures de protection en faveur de la partie demanderesse à titre provisionnel.

L'inventaire des mesures n'est pas exhaustif. Le juge peut ainsi prononcer d'autres mesures appropriées en vue d'assurer la protection de la partie demanderesse contre la violence, les menaces ou le harcèlement. Il est par exemple possible d'interdire à l'auteur-e de l'atteinte de distribuer des papillons à contenu calomnieux ou portant atteinte à l'honneur, de publier des messages de même teneur sur les plateformes des médias sociaux, d'utiliser l'identité de la partie demanderesse de

¹⁹ www.coe.int/fr/ > Droits de l'homme > Violence à l'égard des femmes et violence domestique > Convention d'Istanbul. Voir aussi le message du Conseil fédéral concernant l'approbation 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), FF 2017 163.

²⁰ FF 2017 4011

manière abusive, de commander en son nom des marchandises et des services ou de se servir d'une tierce personne pour faire pression sur la partie demanderesse.

Le message relatif à la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de la violence adopté par le Conseil fédéral en automne 2017 propose au Parlement des améliorations dans le droit civil et pénal relatif à la protection contre la violence. Ainsi, notamment, l'efficacité du droit civil de protection contre la violence de l'article 28b CC devrait augmenter²¹.

Les victimes de stalking bénéficient de la proposition d'informer d'autres autorités des mesures de protection ordonnées par le juge civil en vertu de l'article 28b CC (art. 28b al. 3^{bis} P CC) et de la formation continue prévue pour les collaborateurs des tribunaux et des services d'intervention en situation de crise (art. 28b al. 4 P CC). Cependant la suppression des frais de tribunal dans la procédure au fond (art. 114 let. g P CPC) et l'abandon de la procédure de conciliation (art. 198 let. a^{bis} P CPC) leur sont nettement plus favorables.

En revanche, la base légale prévoyant la surveillance électronique de l'auteur-e de l'atteinte (art. 28c P CC) est capitale. Selon cette disposition, le juge ou le tribunal d'exécution qui prononce une mesure en vertu de l'article 28b CC (p. ex. une interdiction d'approcher, de pénétrer dans un périmètre donné ou de prendre contact avec elle), peut, à la demande de la victime, ordonner une surveillance électronique qui permet d'établir et d'enregistrer en permanence le lieu où séjourne l'auteur-e de l'atteinte. Si la personne sous surveillance ne respecte pas la décision du juge civil, ces données permettent d'assurer la conservation des preuves, facilitant grandement l'exécution de la peine prévue à l'article 292 CP (insoumission à une décision de l'autorité) ou apportant la preuve d'autres actes de stalking punissables. La surveillance électronique donne par conséquent pour la première fois dans le domaine du harcèlement obsessionnel (stalking) la possibilité d'appliquer efficacement les mesures de protection prononcées par le juge civil en vertu de l'article 28b CC.

Sur le plan pénal, une nouvelle réglementation est appelée à régir la suspension des procédures pénales pour cause de lésions corporelles simples, de voies de fait réitérées, de menaces ou de contrainte (art. 55a CP et 46b CPM)²².

A) Adopter le message relatif à la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence (DFJP/OFJ)

Gestion des menaces

Certains cantons ont créé des services de police spécialisés, renforcé la collaboration institutionnelle et entre autorités et mis en place une gestion des menaces au niveau cantonal applicable à toutes les formes de violence et de menaces. Ces spécialistes procèdent à une évaluation de la dangerosité en se fondant sur des informations, des données liées aux cas individuels et des analyses. Des mesures sont ensuite décidées, comme la prise de contact avec les personnes potentiellement dangereuses. D'autres cantons entendent suivre cette voie.

Dans son rapport en réponse au postulat Feri (13.3441 « Gestion des menaces émanant notamment de violences domestiques »), le Conseil fédéral a exposé les pratiques cantonales en la matière sur la base de quelques exemples et souligné les bases légales les plus importantes du droit fédéral, surtout en matière d'échange des données. Les recommandations mentionnées dans le rapport sont dans leur majorité pertinentes en matière de stalking²³.

Dans les services de l'Office fédéral de la police (fedpol), la gestion des menaces se développe aussi en ce qui concerne les personnes qu'il faut protéger en vertu de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure LMSI. On constate d'une part une augmentation du nombre de menaces et d'autre part une nette amplification de la sensibilité et des attentes des personnes potentiellement ou effectivement menacées concernant les mesures de prévention et de protection. Le nouvel art. 23 al. 3^{bis} de la LMSI²⁴ prévoit que les personnes potentiellement dangereuses pour les personnes placées sous la protection de la Confédération²⁵ en vertu de cette loi peuvent être recherchées par l'autorité en charge de la protection, interrogées sur leur comportement et averties des conséquences qu'entraîneraient d'éventuelles infractions. Dans le contexte du stalking, cette

²¹ Cf. Conseil fédéral (2017c)

²² Cf. Conseil fédéral (2017c)

²³ Conseil fédéral (2017b)

²⁴ FF 2014 2029 ; cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

²⁵ Les membres du Parlement fédéral, du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, d'autres magistrats et les agents de la Confédération particulièrement exposés au danger

situation se présente lorsque le harcèlement comporte des menaces et une mise en danger des victimes.

- B) Adopter le rapport en réponse au postulat Feri 13.3441 « Gestion des menaces émanant de violences domestiques » (DFJP/OFJ)
- C) Poursuite du développement de la gestion des menaces concernant les personnes placées sous protection selon la LMSI (DFJP/fepol).

Formation des professionnel·le·s

Selon les articles 31 LAVI et 8 OAVI, la Confédération accorde des aides financières en vue de promouvoir la formation spécialisée du personnel des centres de consultation, des tribunaux et de la police. Ces aides peuvent entre autres aussi être sollicitées pour les offres de formation initiale et continue en matière de stalking pour autant que le cours transmette des connaissances et des compétences pertinentes en matière d'aide aux victimes selon la LAVI et/ou de protection des victimes selon le CPP.

- D) Continuer à octroyer des aides financières en vue de promouvoir la formation dans le domaine de l'aide aux victimes et s'engager en faveur de formations continues en matière de stalking pour autant que le cours transmette des connaissances et des compétences pertinentes en matière d'aide aux victimes selon la LAVI et/ou de protection des victimes selon le CPP (DFJP/OFJ)

Information et réseautage

Pour assurer une lutte efficace contre le stalking, il est essentiel d'informer régulièrement les professionnel·le·s de tous les domaines impliqués et le grand public sur le phénomène du harcèlement obsessionnel, sur les règles de comportement, les procédures et les offres d'aide aux victimes. A partir des constats faits par les auteur·e·s de littérature spécialisée et les spécialistes du terrain, le BFEG élabore en permanence des supports d'information relatifs à la violence domestique et au stalking à l'intention des milieux intéressés. Il organise en outre régulièrement des colloques à l'intention des professionnel·le·s. Ce travail de sensibilisation se poursuit, y compris les informations spécifiques sur le stalking, et un congrès national sera consacré à ce phénomène.

- E) Mettre à disposition des informations spécifiques sur le stalking (DFI/BFEG)
- F) Organiser un congrès national consacré au stalking le 14 novembre 2017 à Berne (DFI/BFEG)

Prise de contact avec les auteur·e·s du harcèlement

En Suisse comme à l'étranger, la clarification de la norme (intolérance face au comportement de stalking) lors d'une prise de contact avec l'auteur·e par des professionnel·le·s ou des instances appropriées, s'est avérée une mesure efficace dans de nombreux cas. Souvent, cette mise au point suffit à juguler le stalking, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de recourir à d'autres interventions. Des approches de clarification de la norme existent en Suisse mais ne sont appliquées que de manière occasionnelle. On parle ici notamment de la prise de contact avec les personnes potentiellement dangereuses telle qu'elle a été introduite dans certains cantons pionniers au titre d'instrument de police préventive, et qui est utilisée également dans les cas de stalking. De plus, quelques cantons connaissent la prise de contact proactive avec les personnes potentiellement dangereuses à la suite d'une intervention policière dans le contexte de la violence domestique, dans le but de les encourager à s'adresser à une consultation ou à suivre une thérapie en vue de changer de comportement de manière durable. De telles formules ont fait leurs preuves, notamment dans le contexte de la violence domestique, et peuvent être étendues à toutes les formes de stalking sans trop de difficultés.

- G) Sur la base du rapport de recherche, recommander à la CCPCS et aux corps de police de promouvoir la prise de contact avec les personnes potentiellement dangereuses (DFI/BFEG)

Bases de la consultation

L'aide et les conseils dispensés avec compétence sont essentiels pour apporter une aide efficace aux victimes de stalking. En Suisse, les victimes de stalking peuvent s'adresser aux centres de consultation présents dans tous les cantons. Des outils spécifiques ont été créés pour l'activité d'aide

et de conseils auprès des victimes de stalking. Ils ont fait leurs preuves mais ne sont toutefois utilisés que de manière occasionnelle.

H) Sur la base du rapport de recherche, recommander à la CDAS d'élaborer un guide pour l'activité d'aide et de conseil auprès des victimes de stalking en collaboration avec le BFEG (DFI/BFEG)

Protection et aide pour les enfants et les jeunes

Il importe d'accorder une attention particulière à la protection et à l'aide aux enfants et adolescent·e·s qui souffrent du harcèlement subi par un de leurs parents ou qui sont eux-mêmes la cible d'auteur·e·s de stalking. En principe, la protection de l'enfance et de la jeunesse est du ressort des cantons et des communes. La Confédération peut octroyer des aides financières à des organisations privées à but non lucratif qui s'engagent à l'échelle du pays ou d'une région linguistique en faveur de la protection des enfants et des jeunes contre la violence, les abus et la négligence ainsi qu'à d'autres organismes qui veillent au bien-être des enfants en les protégeant contre les dangers liés à l'utilisation des médias sociaux et de l'Internet²⁶. Ces aides financières peuvent aussi être accordées à des mesures de prévention qui s'adressent à des enfants et des jeunes (co-)victimes dans un contexte de stalking.

I) Continuer à soutenir des activités de prévention de la violence auprès des enfants et des jeunes (DFI/OFAS)

Lutte contre le cyberstalking (ou cyberharcèlement)

Le cyberstalking constitue un défi très spécial car il cumule les problèmes posés par le stalking, la cybercriminalité et la protection des données et de la personnalité. Selon le rapport de recherche, il n'existe pas encore de connaissances sur la manière dont le cyberstalking peut être combattu avec efficacité. Le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI) rattaché à l'Office de la police (fedpol) est le service centralisé qui traite les questions de criminalité sur internet. Il s'occupe également des atteintes à l'honneur, des menaces et des autres formes de stalking sur internet. SCOCI s'occupe des recherches préliminaires, coordonne les éventuelles mesures arrêtées et renseigne les personnes concernées sur les possibilités qui leur sont ouvertes.

K) Tenir compte de la problématique du cyberstalking dans le cadre des efforts permanents consentis pour lutter contre la cybercriminalité (DFJP/fedpol)

Une vue d'ensemble des travaux en cours au niveau de la Confédération figure parmi les annexes au présent rapport.

7.3 Conséquences sur le plan financier

Les travaux en cours sont mis en œuvre selon les priorités fixées dans les limites des moyens à disposition prévus dans le budget et le plan financier. Il n'en résulte pas de surcharge pour les finances fédérales, que ce soit d'ordre financier ou au niveau du personnel.

²⁶ Ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant (RS 311.039.1). Plus d'informations sous : www.bsv.admin.ch > Aides financières > Protection de l'enfant / Droits de l'enfant

8 Bibliographie et documents

BFEG (2011). Violence dans les relations de couple – Rapport sur les besoins en matière de recherche. Mise en œuvre d'une des mesures retenues par le rapport du Conseil fédéral du 13 mai 2009 sur « La violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse ». Berne : BFEG.

BFEG (2017). Feuille d'information Violence domestique : définition, formes et conséquences. Berne : BFEG. www.ebg.admin.ch > Documentation > Publications > Publications sur la violence > Feuilles d'information violence domestique

Chancellerie fédérale (éd.) (2017) : Objectifs du Conseil fédéral 2017. Volume II. Berne.

Conseil fédéral (2009). Rapport sur la violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse. En réponse au postulat de Doris Stump (05.3694) du 7 octobre 2005. Berne : BFEG.

Conseil fédéral (2013). Cadre juridique pour les médias sociaux. Rapport en réponse au postulat Amherd 11.3912 du 29 septembre 2011. Berne, 9 octobre 2013.

Conseil fédéral (2017a). Un cadre juridique pour les médias sociaux : Nouvel état des lieux. Rapport complémentaire du Conseil fédéral sur le postulat Amherd 11.3912 « Cadre juridique pour les médias sociaux ». Berne, 10 mai 2017.

Conseil fédéral (2017b). Rapport en réponse au postulat Feri 13.3441 du 13 juin 2013 « Gestion des menaces émanant notamment de violences domestiques ». Berne.

Conseil fédéral (2017c). Message relatif à la loi sur l'amélioration de la protection des victimes de violence. Berne.

Egger Theres / Schär Moser Marianne (2008). La violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse. Sur mandat du Service de lutte contre la violence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Berne : BFEG.

Egger Theres, Jäggi Jolanda und Guggenbühl Tanja (2017). Mesures de lutte contre le stalking: Vue d'ensemble des pratiques appliquées en Suisse et à l'étranger. Rapport de recherche établi sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (cité « rapport de recherche »).

9 Annexes

Annexe 1 : Texte du postulat

14.4204

Postulat Feri Yvonne

Texte du postulat du 11.12.2014

Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport qui :

1. présentera les mesures prises en Suisse et à l'étranger contre le harcèlement obsessionnel, et qui
2. montrera à quoi une stratégie visant à endiguer ce phénomène en Suisse pourrait se présenter vu l'expérience acquise et comment cette stratégie devrait être mise en œuvre avec les cantons et d'autres parties intéressées.

Cosignataires

Allemann Evi, Amarelle Cesla, Birrer-Heimo Prisca, Chopard-Acklin Max, Fehr Jacqueline, Graf-Litscher Edith, Gysi Barbara, Masshardt Nadine, Munz Martina, Ruiz Rebecca Ana, Schenker Silvia, Schneider Schüttel Ursula

Développement

Le harcèlement obsessionnel est un problème actuel qui doit être pris au sérieux car les téléphones « intelligents » et les réseaux sociaux permettent au harceleur d'exercer très facilement un contrôle absolu sur sa victime (par ex. partenaire ou ex-partenaire). Il s'agit en effet souvent d'une forme de violence domestique, provoquée par la jalousie notamment. Un sondage mené récemment par le cfd sur 47 000 lecteurs de « 20 minutes » a révélé que 2 pour cent d'entre eux surveillent leur partenaire et que 10 pour cent le feraient volontiers s'ils savaient comment s'y prendre. Le harcèlement obsessionnel peut toutefois se manifester sans qu'il y ait une relation entre le harceleur et sa victime (p. ex. quelqu'un de connu), lorsqu'un harcèlement professionnel dégénère ou encore en réaction à un licenciement.

Les conséquences sont très lourdes pour la victime : détresse morale, atteinte à la santé, liberté de manœuvre compromise, isolement social, angoisse de mort. Le harcèlement obsessionnel débouche souvent sur des infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle.

Dans son avis sur la motion 13.3742, le Conseil fédéral constate que les bases légales en vigueur ne permettent pas de régler les problèmes occasionnés par le harcèlement obsessionnel et que les mesures à prendre, le cas échéant, seront mises en évidence au terme de l'évaluation de l'article 28b du code civil. L'amélioration du cadre légal est indubitablement importante, mais il ne faut pas pour autant négliger d'autres mesures : il faut rétablir la victime et ramener le harceleur à la raison (par ex. au moyen de conseils et d'une communication spécifiques).

Différents cantons et pays ont accumulé une grande expérience dans le domaine du harcèlement obsessionnel. Il reste à étudier comment mettre en œuvre partout en Suisse les modèles éprouvés.

Avis du Conseil fédéral du 11.2.2015

Dans son avis sur la motion Fiala 13.3742, le Conseil fédéral convient avec la motionnaire que les bases légales en vigueur ne permettent pas de régler les problèmes occasionnés par le harcèlement obsessionnel (stalking) ou qu'elles sont, à tout le moins, insuffisantes. L'évaluation relative à l'article 28b du code civil actuellement menée par l'Office fédéral de la justice mettra en évidence la nécessité éventuelle de prendre des mesures sur le plan législatif.

L'auteure du présent postulat remarque à juste titre que, outre l'amélioration du cadre légal, il importe de prendre des mesures de soutien en faveur des victimes et de placer les auteurs devant leurs responsabilités. C'est pourquoi le Conseil fédéral est disposé à établir un rapport présentant les pratiques appliquées avec succès dans ce domaine en Suisse et à l'étranger, ainsi que demandé dans le point 1 du postulat.

Toutefois, les compétences en matière de prévention et de lutte contre le harcèlement obsessionnel relèvent des cantons. Au-delà de l'examen des tâches prescrites par la loi, par ailleurs déjà en cours

dans le cadre de l'évaluation de l'article 28b du code civil, la Confédération n'a dans ce domaine qu'un rôle secondaire. Il serait aujourd'hui prématuré de proposer quelque mesure que ce soit, sans avoir les résultats de l'évaluation et du rapport susmentionnés. En fonction de leurs résultats, il conviendra alors de se prononcer sur d'éventuelles démarches ultérieures.

Proposition du Conseil fédéral du 11.2.2015

Le Conseil fédéral propose d'accepter le point 1 du postulat (rapport) et d'en rejeter le point 2 (stratégie nationale).

Le 20 mars 2015, le Conseil national a transmis le point 1 du postulat et en a rejeté le point 2.

Annexe 2 : Composition du groupe d'accompagnement

Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG

Ursula Thomet, directrice suppléante

Irene Huber Bohnet, collaboratrice scientifique, Domaine Violence domestique DVD
(direction du projet)

Katharina Belser, spécialiste en sciences sociales (accompagnement du projet en externe et procès-verbal)

Délégué·e·s des offices fédéraux concernés

David Rüetschi, juriste, chef de l'Unité Droit civil et procédure civile OFJ

Gabriella D'Addario Di Paolo, juriste, Unité Droit pénal et procédure pénale OFJ

Iringo Hockley, juriste, Unité projets et méthode législatifs OFJ

Julia Dieffenbacher, juriste, SCOCI fedpol

Manuela Krasniqi, collaboratrice scientifique, Secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse OFAS

Délégué·e·s de conférences intercantionales et de services spécialisés

Evelyne Marciante, déléguée CDAS / CSOL-LAVI, Aide aux victimes des cantons de Schwyz et Uri

Angela Guldemann, déléguée CCDJP, psychologue médico-légale, Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management PUK Zürich

Judith Hanhart, déléguée CSVD, directrice du service Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt

Brigitte Knüsel, conseillère du service Fachstelle Häusliche Gewalt und Stalking-Beratung, Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz Stadt Bern

Ulla Pfäffli, travailleuse sociale, centre de consultation pour victimes du canton de Lucerne

Juliane Gürz, conseillère auprès des victimes, centre de consultation pour victimes Argovie / Soleure

Annexe 3 : Liste des interventions parlementaires en relation avec le harcèlement obsessionnel (stalking)

Titre	Type	N°	Auteur-e	Etat
Loi contre le harcèlement obsessionnel (stalking)	Motion	07.3092	Hess Bernhard	liquidé
Protection contre la cyberintimidation	Postulat	08.3050	Schmid-Federer Barbara	adopté
Protection du citoyen contre le harcèlement téléphonique	Postulat	08.3285	Schmidt Roberto	adopté
Harcèlement obsessionnel	Motion	08.3495	Fiala Doris	liquidé
Violence structurelle et violence directe à l'égard des femmes	Interpellation	08.3791	Frösch Therese	liquidé
Protection des personnes photographiées ou filmées et diffusion non consentie	Interpellation	10.3396	Hiltbold Hugues	liquidé
Lutte contre le mobbing et la cyberintimidation. Instituer un préposé fédéral	Postulat	10.3856	Schmid-Federer Barbara	liquidé
Donnons un cadre juridique aux médias sociaux	Postulat	11.3912	Amherd Viola	classé
Pour une stratégie nationale contre le cyberharcèlement	Motion	12.4161	Schmid-Federer Barbara	liquidé
Empêcher le « stalking » doux	Interpellation	13.3693	Feri Yvonne	liquidé
Agir rapidement contre le harcèlement obsessionnel	Motion	13.3742	Fiala Doris	liquidé
Protéger les droits de la personnalité	Postulat	15.3407	Feri Yvonne	liquidé (retiré)

Annexe 4 : Vue d'ensemble des travaux en cours dans les services de la Confédération

Travaux des services de la Confédération	Responsable
A) Adopter le message relatif à la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	DFJP/OFJ
B) Adopter le rapport en réponse au postulat Feri 13.3441 « Gestion des menaces émanant de violences domestiques »	DFJP/OFJ
C) Développer la gestion des menaces concernant les personnes qu'il faut protéger en vertu de la LMSI	DFJP/fedpol
D) Continuer à octroyer des aides financières en vue de promouvoir la formation dans le domaine de l'aide aux victimes et s'engager en faveur de formations continues en matière de stalking pour autant que le cours transmette des connaissances et des compétences pertinentes en matière d'aide aux victimes selon la LAVI et/ou de protection des victimes selon le CPP (DFJP/OFJ)	DFJP/OFJ
E) Mettre à disposition des informations spécifiques sur le stalking	DFI/BFEG
F) Organiser un congrès consacré au stalking le 14 novembre 2017 à Berne	DFI/BFEG
G) Sur la base du rapport de recherche, recommander à la CCPCS et aux corps de police de promouvoir la prise de contact avec les personnes potentiellement dangereuses	DFI/BFEG
H) Sur la base du rapport de recherche, recommander à la CDAS d'élaborer un guide pour l'activité d'aide et de conseil auprès des victimes de stalking en collaboration avec le BFEG	DFI/BFEG
I) Continuer à soutenir des activités de prévention de la violence auprès des enfants et des jeunes	DFI/OFAS
J) Tenir compte de la problématique du cyberstalking dans le cadre des efforts permanents consentis pour lutter contre la cybercriminalité	DFJP/fedpol

Annexe 5 : Introduction de dispositions pénales sur le stalking à l'échelon international

Pays	Terminologie	Base légale	Entrée en vigueur
Etats-Unis	Stalking	Code pénal des Etats ; 18 U.S. Code § 2261A pour les cas de stalking inter-Etats	Etats : 1990-1994 ; Etat fédéral : 1996
Canada	Criminal Harassment	Criminal Code RSC 1985, c C-46, p. 264	1993
Australie	Stalking; Unlawful Stalking	Code pénal des sept Etats et territoires fédéraux	1993-1996
Nouvelle-Zélande	Harassment	Harrassment Act	1997
Angleterre, Pays de Galles, Irlande du Nord	Harassment*, Stalking	Protection from Harassment Act (1997), Protection of Freedoms Act (2012)	1997 2012
Irlande	Harassment*	Non-Fatal Offences Against the Person Act, Section 10	1997
Danemark	Forfølgelse	Section 265 du code pénal	1933**
Belgique	Belaging	Art. 442bis du code pénal	1998
Pays-Bas	Belaging	Art. 258b du code pénal	2000
Malte	Fastidju (<i>harrassment</i>)	Art. 251A-C du code pénal	2005
Autriche	Beharrliche Verfolgung	§107a du code pénal	2006
Allemagne	Nachstellung	§238 du code pénal	2007
Hongrie	Zaklatás	§176A du code pénal	2008
Italie	Atti persecutori	Art. 612bis du code pénal	2009
Luxembourg	Harcèlement obsessionnel	Art. 442-2 du code pénal	2009
Ecosse	Stalking	Criminal Justice and Licensing Act 2010, Section 39	2010
Tchéquie	Nebezpečné pronásledování	§354 du code pénal	2010
Pologne	Stalking	Art. 190a du code pénal	2011
Suède	Stalking	Criminal Code, Chapter 4, Section 4b	2011

* Remarque : l'article sur le harcèlement du Royaume-Uni conçoit le stalking comme une des différentes formes de harcèlement. Cependant, les victimes ne se sont pas considérées suffisamment protégées ou même prises au sérieux par ces dispositions. En 2012, des dispositions complémentaires, spécifiques au stalking, ont été introduites dans la loi grâce à l'adoption du « Protection of Freedoms Act ». En Irlande également, la disposition sur le harcèlement n'est pas véritablement perçue dans le discours officiel comme une disposition spécifique sur le stalking (contrairement aux publications spécialisées).

** sic. La loi a été adaptée en 1965 et 2004 (cf. Stiller et al. 2016, 33). Les publications danoises soulignent qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un article propre au stalking car il n'a de pertinence sur le plan pénal qu'en combinaison avec d'autres délits (p. ex. menaces ou violation d'une interdiction de contact, cf. Johansen/Tjørnhøj-Thomsen 2016).

Sources : van der Aa & Römkens (2013), Modena Group on Stalking (2007) ; tableau réalisé par le bureau BASS (cf. rapport de recherche, p. 21)