

D

DISCRIMINATION ET HARCÈLEMENT SEXUEL DANS L'EMPLOI PRIVÉ ET PUBLIC : RECUEIL DU SIGNALEMENT ET ENQUÊTE INTERNE

D É C I S I O N - C A D R E

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 5 février 2025

DÉCISION-CADRE DU DÉFENSEUR DES DROITS N°2025-019

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu les directives 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le code du travail ;

Vu le code général des relations entre le public et l'administration ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Saisie de nombreuses réclamations soulevant les difficultés liées aux enquêtes internes menées par les employeurs privés et publics en matière de discrimination ;

Formule les recommandations suivantes et les transmet, pour information, à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, à la ministre chargée du travail et de l'emploi, au ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification et à la ministre déléguée chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Hédon', with a long horizontal stroke extending to the right.

Claire HÉDON

Décision-cadre portant recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne

I.	Mettre en place et faire connaître les dispositifs d'écoute et de recueil du signalement	10
1.	La mise en place des dispositifs d'écoute et de signalement : internaliser, externaliser, mutualiser	10
2.	Structuration et composition des dispositifs : assurer la compétence et l'impartialité	12
3.	Une communication régulière sur les dispositifs	14
II.	Les étapes majeures du traitement d'un signalement de discrimination	16
1.	Recueillir le signalement	16
2.	Réagir avec célérité	17
i.	Pour ouvrir l'enquête	17
ii.	Pour mener l'enquête et sanctionner le cas échéant.....	21
3.	Protéger	22
i.	Prendre en compte le risque de dégradation de l'état de santé des salariés et agents	22
ii.	Éloigner la personne mise en cause pour préserver la santé et la sécurité de la victime présumée et/ou l'intérêt du service	24
iii.	Rappeler aux victimes et aux témoins qu'ils sont protégés contre les représailles.....	25
4.	Enquêter	26
i.	Fixation de la méthodologie et information de l'ouverture d'une enquête....	26
ii.	Obligation de confidentialité	27
iii.	Choix de l'enquêteur.....	28
iv.	Impartialité de l'enquêteur	29
v.	Compétences juridiques des enquêteurs	30
vi.	Déroulement des auditions.....	31
vii.	Le rapport d'enquête	37
5.	Qualifier les faits et sanctionner	39
i.	Qualifier les faits	39
ii.	Sanctionner l'auteur des faits et/ou l'inertie de la hiérarchie.....	41

Introduction

Selon le dernier baromètre du Défenseur des droits réalisé avec l'OIT¹, 68 % des actifs estiment qu'en France, de nombreuses personnes sont discriminées en raison de critères interdits, comme l'état de santé ou le handicap, l'origine (nationalité, origine, couleur de peau) et le sexe. 34 % de la population active déclare avoir été témoin de discriminations dans l'emploi, fondées principalement sur l'origine, l'apparence physique, l'état de santé, le handicap, le sexe et l'identité de genre. Près d'une personne active sur trois déclare avoir personnellement été victime de discrimination ou de harcèlement discriminatoire.

Parmi les personnes qui déclarent avoir déjà vécu une discrimination dans le cadre professionnel, près d'un tiers des victimes de discrimination n'ont entrepris aucune démarche à la suite des faits. Ce non-recours s'explique notamment par le fait qu'elles pensaient que cela n'aurait rien changé (43 %), ne savaient pas ce qu'elles auraient dû faire (36 %), ou craignaient des représailles (26 %).

En particulier, de nombreuses études montrent que les femmes sont fortement exposées au sexisme et au harcèlement sexuel dans le milieu professionnel. Ainsi, une étude du Défenseur des droits de 2014 montre qu'une femme sur cinq déclare avoir déjà été victime de harcèlement sexuel². Les résultats de cette étude sont confirmés par des chiffres plus récents³, indiquant qu'en France, près d'une femme sur trois déclare avoir déjà été harcelée ou agressée sexuellement sur son lieu de travail. Dans le cas des violences sexistes et sexuelles, le non-recours est également élevé puisque près de trois victimes sur dix (29%) ne se sont confiées à personne et rares sont les victimes qui engagent des démarches judiciaires pour faire valoir leurs droits.

Pour répondre à ces situations, les employeurs privés et publics, qui doivent prendre « *les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs* »⁴, sont soumis à des obligations renforcées afin de lutter

¹ Défenseur des droits – OIT, [Enquête, 17^e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi](#), décembre 2024.

² Défenseur des droits, Études et résultats - [Enquête sur le harcèlement sexuel au travail](#), 2014. Les gestes et propos à connotation sexuelle sans le consentement de la personne et un environnement de travail avec des blagues à caractère sexuel sont, avec le chantage sexuel et l'envoi de message à caractère pornographique, les manifestations les plus rapportées. Pour une définition juridique du harcèlement sexuel, et des autres infractions liées aux violences sexistes et sexuelles, se référer au guide du Défenseur des droits « [Harcèlement sexuel au travail – livret du formateur et de la formatrice](#) » p. 19 à 26.

³ Etude IFOP pour la Fondation Jean Jaurès : Deux ans après #MeToo : [les violences sexistes et sexuelles au travail en Europe](#), Fondation Jean Jaurès, octobre 2019.

⁴ C. trav., art. L. 4121-1 et L. 1153-5 ; art. L. 136-1 du code général de la fonction publique. Pour les situations d'emploi où le code du travail ne s'applique pas, par exemple pour le travail indépendant, la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations peut s'appliquer aux situations de discrimination.

contre les discriminations dans l'environnement de travail, étant précisé que les discriminations incluent les situations de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire⁵.

En particulier, les juges judiciaires ont déduit de l'obligation de sécurité due aux salariés que l'employeur doit ouvrir une enquête interne lorsqu'un salarié allègue être victime ou témoin de faits de discrimination⁶, principe confirmé dans la fonction publique par décret et par le juge administratif⁷. Plus récemment, le législateur a rendu obligatoire pour la fonction publique la mise en place de dispositifs d'écoute et de signalement en matière de discrimination et de harcèlement dans les administrations quel que soit leur effectif. Dans les entreprises privées, l'accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 relatif au harcèlement et à la violence au travail (art 4.2) prévoit également la mise en place de procédures pour identifier et traiter les signalements⁸.

L'enquête interne est décidée par l'employeur et peut être confiée à un prestataire extérieur, on parle alors d'enquête interne externalisée. Elle se distingue d'une enquête diligentée à la demande d'autorités extérieures à la structure, telle que l'autorité judiciaire, le Défenseur des droits ou les services d'inspection. Elle a notamment pour objectif d'« *avoir la connaissance exacte de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits* »⁹ en appliquant le principe d'aménagement de la charge de la preuve, c'est-à-dire en recherchant s'il existe un faisceau d'indices convergents permettant de qualifier la situation de discrimination¹⁰. Si l'enquête interne confirme

⁵ Sur le harcèlement sexuel : L. n° 2008-496, 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, art. 1^{er} : « *La discrimination inclut : 1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa [dont le sexe] et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » ; Sur le harcèlement discriminatoire, voir les directives européennes en matière de discrimination, par exemple : dir. (UE) n° 2000/43/CE, 29 juin 2000, art. 2 : « *le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination lorsqu'un comportement indésirable lié à la race ou à l'origine ethnique se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

⁶ Cass. soc., 29 juin 2011, n° 09-70.902.

⁷ D. n° 2020-256, 13 mars 2020, relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes, art. 1^{er} 3° ; CAA Nantes, 10 janvier 2020, n° 19NT01470.

⁸ Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail ; Cass. soc., 29 juin 2011, n° 09-70.902 ; D. n° 2020-256, 13 mars 2020, relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes.

⁹ Cass. soc., 29 juin 2011, n° 09-70.902 ; C. trav., art. L. 1134-1 et L.1154-1.

¹⁰ Défenseur des droits, décision-cadre n° [2022-139](#) du 31 août 2022 relative aux conditions d'accès à la preuve de la discrimination en matière civile : le principe d'aménagement de la charge de la preuve prévu par les textes et la jurisprudence permet à la personne qui s'estime victime de constituer ce faisceau d'indices laissant supposer l'existence d'une discrimination, sans exiger qu'elle n'en rapporte une preuve directe. Elle doit seulement faire naître un doute raisonnable quant à l'existence de la discrimination à charge ensuite pour la personne mise en cause de renverser cette présomption ; L. n° 2008-496 du 27 mai 2008, art. 4 ; C. trav., art. L. 1134-1 et L.1154-1 ; CE, ass. 30 octobre 2009, n° 298348.

qu'une discrimination a eu lieu, et dans le cas où son auteur est identifié, celui-ci doit être sanctionné par l'employeur.

Une enquête interne mal réalisée est source de risques de natures diverses pour les salariés ou agents concernés, leurs collègues et l'employeur. En effet, pour la victime présumée, une enquête défailante, notamment sans mesures de protection conservatoires, peut entraîner une dégradation ou une aggravation de son état de santé, la contraindre à travailler avec celui ou celle qu'elle met en cause voire entraîner la suspension ou la rupture de son contrat de travail (arrêts de travail, démission, prise d'acte, inaptitude médicale...). Le risque d'une enquête interne mal réalisée est aussi que les faits signalés se poursuivent ou se reproduisent au sein du collectif de travail, ce qui non seulement affecterait d'autres salariés ou agents mais pourrait contribuer à décourager les signalements auprès de l'employeur.

L'employeur peut quant à lui ignorer des comportements et propos problématiques au sein d'un collectif de travail, faire face à diverses contestations en justice¹¹, à une dégradation du climat social et à l'augmentation des risques psycho-sociaux. Sa défailance, le cas échéant, vient également décrédibiliser les éventuelles actions de prévention des discriminations mises en œuvre. Enfin, en cas de contentieux devant les juridictions, le juge appréciera la valeur probante de l'enquête interne. Ainsi, une enquête présentant certaines défailances risque de ne pas être prise en compte¹².

Une enquête sérieuse bénéficie au contraire à l'ensemble des parties. Elle permet de recueillir de façon sécurisée la parole des victimes et témoins et de les protéger d'éventuelles représailles, de matérialiser les faits, de décourager leur réitération, de respecter la présomption d'innocence, de justifier la sanction ou l'absence de sanction décidée contre la personne mise en cause et de remplir l'obligation de sécurité prévue pour l'employeur privé et public. Il est en ce sens de l'intérêt de l'employeur de diligenter une enquête sérieuse.

Pourtant, si les dispositifs internes se sont multipliés depuis quelques années, les signalements internes donnent encore trop rarement lieu à de véritables enquêtes et, le cas échéant, à des sanctions disciplinaires. Le déni et l'absence de réaction adaptée des employeurs face aux signalements reçus en matière de discriminations et de harcèlement contribuent à leur persistance et au non-recours des victimes.

Dans le cadre de l'instruction des réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits peut se faire communiquer par les employeurs le contenu complet des enquêtes internes (comptes rendus d'audition, conclusions...) sans que leur caractère confidentiel ne puisse lui être opposé¹³. Dans ce cadre, le Défenseur des droits

¹¹ Requalification de démission ou de prise d'acte, résolution judiciaire du contrat de travail, reconnaissance de l'origine professionnelle de l'inaptitude ou imputabilité au service, recours indemnitaire visant à obtenir la réparation des préjudices, nullité des sanctions prises...

¹² Cass. soc. 8 janvier 2020, n° 18-20.151 ; Cass. soc., 29 juin 2022, n° 21-11.437.

¹³ L. organique n° 2011-333, 29 mars 2011, art. 20 : « *sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure* ».

observe que les dispositifs de recueil et de traitement des signalements, quand ils existent, ne présentent pas toujours les garanties nécessaires pour assurer une protection efficace des droits des personnes qui signalent des faits de discrimination et de harcèlement : information défaillante des salariés et agents, absence d'enquête, longueur de la procédure, absence de sanction à l'issue de l'enquête ou sanction non proportionnée à la gravité des faits, absence de formation des enquêteurs sur les techniques de l'enquête interne et sur le dispositif juridique applicable. L'enquête peut aussi donner lieu à des représailles à l'égard des personnes s'estimant victimes, et/ou des témoins.

Certains employeurs ne semblent pas savoir comment mener une enquête interne rigoureuse. Il se trouve que celle-ci n'est soumise à aucun formalisme ni méthodologie par le code du travail et le code général de la fonction publique. Certains principes sont dispersés dans des textes de loi, jurisprudences et guides, créant une insécurité juridique et une hétérogénéité des pratiques¹⁴.

Par la présente décision-cadre, en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333, la Défenseure des droits entend formuler des recommandations aux employeurs pour les accompagner dans le traitement des signalements de discrimination, et notamment dans le déroulement de l'enquête interne, qu'elle soit externalisée ou non, afin de mieux lutter contre toutes les formes de discrimination dans l'emploi¹⁵. Cette décision-cadre traite à la fois des salariés du secteur privé et des agents publics, dès lors que les principes garantissant la protection contre les discriminations dans le monde professionnel ne doivent pas différer en fonction du régime de la relation de travail¹⁶.

Il convient de préciser que si les recommandations énoncées doivent être respectées, il peut être nécessaire d'adapter en pratique la méthodologie dans les petites et très petites entreprises ne disposant pas de moyens humains ou matériels suffisants pour les observer, à condition que l'employeur puisse en justifier. Les collectivités territoriales qui ne disposeraient pas des moyens humains

¹⁴ On peut citer, par ordre chronologique : accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail ; C. trav., art. L. 2312-59 ; Ministère du travail, mars 2019, Guide, *Harcèlement sexuel au travail : définir, prévenir, agir, sanctionner* ; Conseil National des Barreaux et Centre de recherche et d'étude des avocats, 12 juin 2020, Guide, *L'avocat français et les enquêtes internes*, DGAFP, 25 novembre 2022, *Lutter contre les violences sexuelles et sexistes, Guide des outils statutaires et disciplinaires* ; Inspection générale de l'Education, du Sport et de la Recherche (IGESR), juillet 2023, *Les enquêtes administratives susceptibles des suites disciplinaires- Vade-mecum à l'usage des inspecteurs généraux*, 5^e édition, 22-23 229A.

¹⁵ Certaines préconisations figuraient déjà dans la décision-cadre du Défenseur des droits n° [2021-065](#), 12 avril 2021, portant sur le traitement des situations de harcèlement sexuel subi par les agentes exerçant dans les forces de sécurité publique.

¹⁶ Les lacunes et difficultés identifiées dans les procédures de recueil et de traitement des signalements mises en place par les employeurs se retrouvent dans les dispositifs similaires déployés pour les usagers ou clients dans d'autres secteurs, tels que les établissements d'enseignement supérieur ou encore les fédérations sportives ; nombre de recommandations du Défenseur des droits développées ci-après valent donc au-delà du seul domaine de l'emploi.

ou matériels nécessaires pour mettre en place un dispositif de signalement peuvent décider de le confier aux centres de gestion¹⁷.

Les analyses et recommandations détaillées dans la présente décision-cadre s'attachent aux différentes étapes du traitement du signalement, allant de la mise en place du dispositif de recueil du signalement (I) au déroulement de l'enquête interne (II), incluant les éventuelles suites disciplinaires.

Signalement et/ou alerte ?

Dans le langage courant, les termes « signalement » et « alerte » sont parfois utilisés de manière indifférenciée pour désigner le fait de porter à la connaissance d'une autorité une situation afin qu'il y soit remédié.

En termes juridiques, la notion d'alerte renvoie à une catégorie particulière de signalement, régie principalement par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II » et par certaines législations spécifiques de protection des lanceurs d'alerte.

Un signalement en matière de discrimination peut ainsi être qualifié d'alerte si les conditions prévues par cette loi, ou par un régime spécifique, sont remplies.

La qualité de lanceur d'alerte répond à une définition précise. Elle entraîne par ailleurs l'application de règles particulières, qu'il s'agisse des conditions dans lesquelles le signalement (« l'alerte ») est recueilli et traité ou des conditions dans lesquelles le lanceur d'alerte est protégé.

Selon la définition générale issue de la loi dite « Sapin II », un lanceur d'alerte est *« une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. Lorsque les informations n'ont pas été obtenues dans le cadre des activités professionnelles mentionnées au I de l'article 8, le lanceur d'alerte doit en avoir eu personnellement connaissance. »*.

Il résulte de cette définition que le lanceur d'alerte est une personne qui entreprend une démarche qui dépasse sa situation personnelle. La victime qui agit dans le seul

¹⁷ D. n° 2020-256, 13 mars 2020, relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes, art. 2.

but de remédier aux agissements dont elle fait elle-même l'objet ne peut ainsi être qualifiée de lanceuse d'alerte¹⁸. En revanche, un témoin d'une situation de discrimination ou la personne qui dénonce une pratique qui excède son propre cas peuvent être qualifiés de lanceurs d'alerte.

Dans le cas d'une alerte, les obligations de l'employeur en matière de recueil et de traitement des signalements sont renforcées. Ces obligations sont précisées dans la loi dite « Sapin II » et son décret d'application¹⁹. Ces textes imposent en particulier la stricte confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement, des personnes visées par celui-ci et des informations recueillies. Ils précisent que l'employeur dispose d'un délai de sept jours pour accuser réception du signalement et doit communiquer au lanceur d'alerte, dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois, des informations sur les mesures envisagées ou prises pour évaluer l'exactitude des allégations et, le cas échéant, remédier à l'objet du signalement ainsi que sur les motifs de ces dernières. L'employeur n'est pas tenu de traiter l'alerte dans le délai de trois mois mais doit ainsi justifier qu'il a engagé des actions en ce sens (par exemple l'ouverture d'une enquête interne). Ces textes prévoient en outre une protection particulière en cas de représailles²⁰.

Toutes les entités (publiques ou privées) de plus de cinquante salariés ou agents doivent mettre en place une procédure interne de recueil et de traitement des alertes. Elles ont le choix de mettre en place une procédure unique, ou des procédures distinctes selon la nature du signalement. Dans tous les cas, la procédure applicable aux lanceurs d'alerte doit respecter les exigences spécifiques précédemment rappelées.

Les recommandations de la Défenseure des droits énoncées dans la présente décision-cadre ne traitent pas du cadre spécifique des alertes. Elles demeurent néanmoins applicables à celles-ci pour autant qu'elles ne sont pas contraires au régime de l'alerte issu de la loi du 9 décembre 2016.

¹⁸ Sur cette distinction, cf. le Rapport bisannuel du Défenseur des droits sur la protection des lanceurs d'alerte en France, 2022-2023, p. 27 et 28.

¹⁹ Loi « Sapin II », art. 8 ; D. n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte.

²⁰ Loi « Sapin II », art. 10-1 ; guide lanceur d'alerte du Défenseur des droits, mars 2023 ; Rapport bisannuel du Défenseur des droits sur la protection des lanceurs d'alerte en France, 2022-2023, p. 13 et s.

I. Mettre en place et faire connaître les dispositifs d'écoute et de recueil du signalement

1. La mise en place des dispositifs d'écoute et de signalement : internaliser, externaliser, mutualiser

Comme indiqué précédemment, dans le secteur privé, la mise en place d'un dispositif de recueil des signalements est imposée en matière de discrimination par l'accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 relatif au harcèlement et à la violence au travail (art 4.2).

Dans la fonction publique, l'obligation de mettre en place un dispositif de signalement est inscrite dans le code général de la fonction publique. Ces dispositifs ont pour objet de « *recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés. Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements* »²¹.

Le décret n°2020-256 du 13 mars 2020 précise les conditions d'application de cette obligation, dans la fonction publique. Il dispose notamment que doit être prévue « *une procédure de recueil du signalement, une procédure d'orientation des agents concernés vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative* »²².

Le décret précise que les administrations sont libres d'internaliser ces dispositifs, de faire appel à un prestataire extérieur, d'adopter une configuration mixte, ou de les mutualiser. Rien ne s'oppose à ce que de telles modalités soient également mises en œuvre par les entreprises privées.

Les employeurs peuvent ainsi proposer aux agents ou salariés un ou plusieurs interlocuteurs différents pouvant être mobilisés par le personnel pour faire un signalement, comme par exemple :

- Une personne ressource identifiée au sein de l'organisation (réfèrent égalité et/ou diversité, réfèrent harcèlement sexuel, etc.) ;

²¹ CGFP, art. L. 135-6.

²² V. la fiche explicative publiée par la DGAFP, « [Présentation du dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlements et d'agissements sexistes dans la fonction publique](#) » (2020).

- Un dispositif interne dont la composition serait transparente et portée à la connaissance de l'ensemble du collectif de travail ;
- Un dispositif porté par un prestataire extérieur.

De plus en plus d'employeurs externalisent ainsi les cellules d'écoute et les dispositifs de signalement. La pertinence de cette externalisation peut dépendre de la taille et des spécificités de chaque structure. Ainsi, pour les petites entreprises ou administrations, externaliser les dispositifs d'écoute ou de signalement peut être intéressant pour en préserver l'indépendance et la confidentialité. À l'inverse, pour un employeur ayant une configuration et des méthodes de travail très spécifiques, l'internalisation sera peut-être le mode de fonctionnement le plus adapté²³.

En matière de mutualisation, le rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes met en avant l'exemple d'une mairie et de deux hôpitaux qui ont pensé un dispositif d'écoute et de traitement des situations de discrimination, de harcèlement ou d'agissements sexistes mutualisé. Si le dispositif a reçu peu de sollicitations en 18 mois, plusieurs situations ont pu être traitées via d'autres modalités de saisines, le dispositif ayant, selon ses responsables, « *contribué à la libération de la parole* »²⁴.

Que la cellule d'écoute ou le dispositif de signalement soit interne ou externe, le Défenseur des droits rappelle qu'ils devront respecter les recommandations détaillées ci-après.

Par ailleurs, toutes les entreprises et administrations qui souhaitent obtenir le label égalité, le label diversité ou le label alliance (qui réunit les deux labels) doivent mettre en place un dispositif permettant de recueillir et traiter les signalements de discrimination, de harcèlement, d'inégalités professionnelles, de violences et d'agissements sexuels et sexistes au sein de leur organisme, quelle que soit la taille de celui-ci²⁵.

²³ Selon une enquête menée auprès de sept collectivités territoriales d'Ile-de-France par le centre de gestion de la petite couronne (CIG Petite couronne) en 2024, une des collectivités ayant fait le choix de l'externalisation a considéré que cela représentait la meilleure solution pour garantir l'impartialité et la confidentialité des cas traités compte tenu de la petite taille de la collectivité où « tout le monde se connaît ». À l'inverse, une collectivité ayant internalisé son dispositif a expliqué sa préférence pour une gestion interne par une défiance envers les sociétés privées.

²⁴ Ces administrations ont créé un dispositif d'écoute *ad hoc* : le comité alerte discrimination (CAD), regroupant des représentants des trois structures ainsi qu'un représentant d'une collectivité territoriale extérieure et coordonné par une psychologue du travail extérieure aux trois employeurs. V. DGAFF, *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*, 2021, 63.

Recommandations

1. La Défenseure des droits préconise que la cellule d'écoute et le dispositif de signalement soient facilement accessibles au travers de différents canaux : e-mail, par une adresse dédiée, téléphone, éventuellement chat en ligne et/ou accueil physique. L'externalisation ou la mutualisation du dispositif ne devra pas imposer aux personnes qui le saisissent de devoir se déplacer dans une autre commune par exemple.

2. La Défenseure des droits recommande que la cellule d'écoute et le dispositif de signalement soient largement accessibles à l'ensemble des agents et salariés (contractuels en CDD ou CDI, fonctionnaires) et notamment aux intérimaires, stagiaires, apprentis, volontaires en service civique, bénévoles.

Sont également concernées toutes les personnes précédemment citées une fois qu'elles ont quitté leurs fonctions et les candidats à une procédure de recrutement, sous certaines conditions notamment de délai à déterminer par la structure.

3. Dans certaines hypothèses, par exemple concernant les intérimaires ou les agents mis à disposition auprès d'un organisme privé, il peut y avoir une pluralité d'employeurs (employeur contractuel et structure d'accueil). L'entité qui reçoit le signalement ne sera donc pas nécessairement celle qui aura l'obligation de le traiter, chacune devant assumer sa responsabilité. L'enquête interne peut être menée conjointement si nécessaire.

2. Structuration et composition des dispositifs : assurer la compétence et l'impartialité

Le salarié ou agent s'estimant victime ou témoin de discrimination peut signaler la situation à son employeur par différents canaux : responsable hiérarchique, responsable des ressources humaines, référent désigné, mention apposée dans le compte rendu d'évaluation, dispositif dédié de recueil des signalements... sans que cela n'ait d'incidence sur le traitement du signalement.

Les représentants du personnel et le médecin ou psychologue du travail peuvent également transmettre un signalement à l'employeur.

En outre, si l'organisation le permet, il est important de dissocier la cellule d'écoute du dispositif de signalement dès lors que l'employeur n'aura pas les mêmes obligations selon que l'une ou l'autre est saisie.

La cellule d'écoute est l'instance où la victime présumée ou un témoin peuvent être entendus et orientés et où les différentes options qui s'offrent à eux leur sont

présentées. Elle doit constituer un cadre de confiance qui n'engage pas la victime ou le témoin à poursuivre son signalement et doit lui permettre d'obtenir une première information juridique. Le recueil de la parole dans le cadre d'une cellule d'écoute n'entraîne donc pas d'obligations pour l'employeur en matière d'enquête, mais sa composition et son fonctionnement doivent faire l'objet d'une attention particulière (mise en place d'un cadre de confiance, orientation, transmission d'informations juridiques, etc..).

Cette cellule a donc pour objet²⁶ :

- L'écoute ;
- L'information de la victime ou du témoin sur ses droits (procédure interne, protection fonctionnelle pour les agents publics, possibilités de procédures civiles et pénales, etc.) ;
- L'orientation vers les professionnels compétents chargés de leur accompagnement ou de leur soutien (association d'aide aux victimes, suivi psycho-social, médecine du travail, service social du travail ou de droit commun, etc.).

La cellule d'écoute peut être composée de personnes internes ou externes à l'entreprise ou l'administration, formées à l'écoute, et n'étant pas, du fait de leur statut ou contrat, dans l'obligation de transmettre les signalements à l'employeur. C'est pourquoi, au stade de l'écoute, il est possible de ne pas associer les personnes chargées des ressources humaines.

Le dispositif de signalement se distingue de la cellule d'écoute en ce qu'il permet de signaler une situation à l'employeur et entraîne donc pour l'employeur l'obligation de traiter le signalement, par une enquête interne dans la plupart des situations, selon les modalités expliquées dans la suite de la présente décision-cadre.

La composition du dispositif d'écoute et de signalement doit être ajustée selon les signalements. Il est primordial de s'assurer de l'absence de lien direct ou indirect, présent ou passé, entre les personnes concernées par les faits signalés et les membres des cellules d'écoute ou du dispositif de recueil du signalement, qui pourrait mettre en cause leur impartialité.

En tout état de cause, toutes les personnes susceptibles de recevoir une parole ou un témoignage sur des faits de discrimination (responsable hiérarchique, direction, référents désignés dans l'entreprise ou l'administration, responsable des ressources humaines, représentants du personnel, médecin du travail) et *a fortiori* les membres de la cellule d'écoute ou du dispositif de signalement, devront être préalablement dûment formées :

²⁶ V. Décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique, art.1, alinéas 1 et 2.

- Au recueil de la parole et à l'orientation des victimes ;
- Au cadre juridique applicable aux discriminations au travail, incluant les notions de harcèlement discriminatoire, de harcèlement sexuel, de harcèlement d'ambiance et le principe de l'aménagement de la charge de la preuve applicable devant les juridictions civiles et administratives,
- À l'identification des différents types de violences ;
- À l'obligation de santé et de sécurité due par l'employeur ainsi que les procédures à engager.

3. Une communication régulière sur les dispositifs

À travers les réclamations qu'il traite, le Défenseur des droits constate que les dispositifs de signalement sont encore peu saisis au regard de l'ampleur des discriminations. Pour exemple, selon une enquête réalisée par la DGAFP en juin 2021, les bilans d'activité des dispositifs de signalements ministériels (obligatoires) montrent que seules 755 saisines avaient été reçues par l'ensemble des dispositifs de signalement depuis leur mise en place²⁷. Parmi ces saisines, 61% concernaient des cas de harcèlement moral, 23% de discriminations et 16% de violences sexistes ou sexuelles.

Le très faible taux de recours aux dispositifs de signalement s'explique par un manque d'information des salariés et agents, par un manque de confiance envers les garanties d'impartialité et de confidentialité qu'ils offrent, en raison de doutes quant à leur efficacité, mais également par peur des représailles en cas de dénonciation d'une discrimination ou d'un harcèlement.

Le Défenseur des droits relève qu'une des premières conditions à la mise en place d'un dispositif efficace, c'est de faire connaître par une communication régulière aux personnes travaillant dans l'organisation les voies de signalement mises en place. Cette communication doit également cibler les candidats à un poste, par tous moyens, comme par exemple figurer sur chaque offre d'emploi ainsi que sur le site internet de l'organisation.

Face aux craintes de représailles, il est recommandé de communiquer également sur les garanties apportées en termes de confidentialité et d'impartialité dans le cadre du dispositif et les protections qui peuvent être mises en place pour les victimes et témoins afin de renforcer la légitimité du dispositif et d'encourager les démarches des salariés.

Cette communication doit se faire à travers plusieurs canaux, et sous plusieurs formats, afin d'assurer que l'information soit transmise au plus grand nombre : lettre d'information interne, site internet, intranet, envoi physique et dématérialisé de flyers

²⁷ V. *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique édition 2021*, p. 18 à 23.

d'information avec les fiches de paie, présentation du dispositif lors de réunions d'équipe ou de direction, lors des temps d'accueil des nouveaux arrivants, affichage et mise à disposition de flyers dans les espaces détente, à la médecine du travail, dans le service chargé des ressources humaines, etc.

Le renforcement de la connaissance mais aussi et surtout de la confiance indispensable des salariés et agents exige également d'assurer une forme de transparence sur le fonctionnement et les résultats du dispositif par exemple en communiquant sur le bilan annuel.

Ainsi, la DGAFP précise dans son rapport annuel dédié à l'égalité entre les femmes et les hommes de 2021 que 39% des signalements réalisés auprès des dispositifs ministériels ont fait l'objet d'une « simple information » des personnes effectuant un signalement sur les démarches possibles, sans que cela ne donne lieu à l'ouverture d'une enquête²⁸. La DGAFP a présenté en octobre 2023 un bilan de ces dispositifs qui souligne l'intérêt de renforcer la communication particulièrement auprès des catégories B et C. Selon la DGAFP, les agents semblent par ailleurs de plus en plus informés quant aux compétences de ces cellules, et note une augmentation de la part des saisines donnant lieu à une « *qualification avérée* » passée de 4% en 2021 à 13% en 2023, ce qui reste peu élevé.²⁹ Si la réalisation et la publication de ces bilans constituent des avancées à saluer, ces informations devraient aussi être communiquées directement aux agents de chacune des administrations concernées.

Le non-recours aux dispositifs de signalement s'explique également par une mauvaise identification des violences et des discriminations par les personnes qui en font l'objet, et leur impression d'impuissance à faire établir les faits (« je n'ai pas de preuves », « c'est parole contre parole », etc.). Cela rappelle l'importance de l'information, la sensibilisation et la formation sur les enjeux de discrimination et de harcèlement, et en particulier sur l'aménagement de la charge de la preuve. Pour être efficace et permettre une prise de conscience et un changement de pratique, ces formations doivent être répétées et non ponctuelles, et d'une certaine « intensité ». En effet, une étude récente sur l'évaluation des actions de formation montre qu'une action de formation d'une journée, de faible intensité et dont le contenu est essentiellement juridique n'a pas d'effet significatif sur le niveau de discrimination à l'embauche³⁰.

En ce sens, les politiques de traitement des signalements doivent s'intégrer à des plans de lutte contre les discriminations. C'est ici un enjeu de cohérence et d'efficacité pour l'organisation concernée.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Scordia B., « Harcèlement, violences sexistes et sexuelles... Le bilan des cellules d'écoute des ministères », Acteurspublics.fr, 19 octobre 2023.

³⁰ Challe, S. Chareyron, Y. L'Horty, P. Petit, [Prévenir les discriminations par une action de formation : une évaluation](#), Rapport de recherche n° 2024-13.

Pour lutter efficacement contre les discriminations et transformer leurs pratiques, le Défenseur des droits rappelle qu'il est essentiel que les employeurs publics comme privés mettent en place une stratégie de lutte contre les discriminations³¹ qui les engage au plus haut niveau et sur le long terme, impliquant une coordination efficace des actions menées.

II. Les étapes majeures du traitement d'un signalement de discrimination

1. Recueillir le signalement

Quelle que soit la voie que choisit le salarié ou agent s'estimant victime ou témoin de discrimination pour signaler la situation à son employeur (responsable hiérarchique, responsable des ressources humaines, référent désigné, mention apposée dans le compte rendu d'évaluation, dispositif dédié de recueil des signalements...), cela ne doit pas avoir d'incidence sur le traitement du signalement.

Il convient de rappeler que les représentants du personnel et le médecin ou psychologue du travail peuvent également transmettre un signalement à l'employeur.

En outre, dans l'emploi public comme privé, les encadrants doivent rendre compte à la direction de l'entreprise ou de l'administration de tout signalement, quelle qu'en soit la forme, provenant de leurs subordonnés et à défaut, leur responsabilité peut être engagée sur le plan disciplinaire et pénal³².

La personne qui reçoit un signalement devrait encourager la rédaction d'un écrit par l'auteur du signalement à des fins probatoires mais également dans l'intérêt de l'enquête interne pouvant en découler : la victime présumée pourra ainsi apporter par écrit des précisions telles que la chronologie des faits, les témoins potentiels... Les représentants du personnel et, si elle existe, la cellule d'écoute, peuvent d'ailleurs en amont aider la victime présumée ou le témoin à formaliser son signalement.

Recommandations

4. Afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs de signalement, le Défenseur des droits recommande que l'entreprise privée ou l'administration publique, quels que soient son effectif³³ et le moyen choisi pour transmettre un signalement, en accuse réception auprès du salarié ou de l'agent et lui demande de

³¹ V. également Défenseur des droits, [Lutter contre les discriminations : les recommandations transversales du Défenseur des droits](#), Fiche 4 : « Assurer un engagement des organisations dans la prévention des discriminations », février 2024.

³² Défenseur des droits, déc. n°2020-079 du 19 mars 2020 ; décision dans laquelle il a constaté que la hiérarchie informée des faits de harcèlement sexuel d'ambiance n'avait pas rendu compte à la direction

³³ L'accusé de réception est obligatoire pour les employeurs publics D. n° 2020-256, 13 mars 2020.

communiquer, s'il en dispose, tout élément permettant d'appuyer son signalement et de faciliter l'éventuelle enquête : récit chronologique des faits, noms d'éventuels témoins, e-mails et messages, attestations, comptes rendus de réunion ou d'entretien, photographies...

5. En outre, le fait qu'un signalement soit anonyme ne doit pas empêcher son traitement par l'employeur. Il devra être tenu compte de la gravité des faits signalés et du caractère exploitable des éléments transmis par l'auteur du signalement³⁴.

6. Enfin, le dispositif de signalement doit permettre de garantir la stricte confidentialité des informations recueillies³⁵.

2. Réagir avec célérité

i. Pour ouvrir l'enquête

Une enquête interne ne doit être ouverte par l'employeur que si le signalement nécessite des investigations complémentaires. Si au contraire, l'employeur a une connaissance certaine des faits dès ce stade, et que l'enquête n'apporterait donc rien de plus, l'employeur doit décider en l'état si des mesures de protection doivent être prises et si le comportement signalé justifie l'engagement d'une procédure disciplinaire contre son auteur dans le délai de prescription³⁶.

Néanmoins, dans la plupart des situations de discrimination, incluant le harcèlement sexuel et le harcèlement discriminatoire, une enquête interne s'avère nécessaire car les faits sont souvent complexes. En effet, des versions contradictoires peuvent être soumises à l'employeur, les situations ont pu se produire à huis clos, s'inscrire dans un contexte de harcèlement d'ambiance mettant en cause plusieurs auteurs, des témoins peuvent craindre des mesures de représailles et les preuves peuvent ne pas être accessibles à la victime présumée³⁷. Des demandes de pièces et/ou des auditions des collègues, responsables, ou d'autres personnes (médecin du travail, partenaires de l'entreprise...) sont alors nécessaires pour confirmer ou infirmer les faits signalés.

³⁴ Arrêté du 30 novembre 2020 relatif au dispositif de recueil et de traitement des signalements d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes au ministère des affaires étrangères, art. 3, NOR : EAEA2033303A.

³⁵ Sur la discrétion due après un signalement, voir loi « Sapin II » : L. n° 2016-1691, 9 décembre 2016, art. 9 ; D. n° 2020-256, 13 mars 2020, relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes ; Cass. soc., 9 février 2012, n° 10-26.123 ; Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail, art. 4.

³⁶ Cass. soc., 12 juin 2024, n° 23-13.975 ; Vaccaro T., « Absence d'enquête interne à la suite d'une dénonciation de harcèlement moral et calcul de la rémunération de référence en cas de mi-temps thérapeutique : le pragmatisme de la Cour de cassation », *Jurisprudence sociale Lamy*, 30 juillet 2024, n° 589-590, p. 6.

³⁷ Défenseur des droits, décision-cadre n° [2022-139](#) du 31 août 2022 relative aux conditions d'accès à la preuve de la discrimination en matière civile.

En aucun cas, ainsi que l'a affirmé récemment la Cour de cassation³⁸, la tardiveté du signalement par rapport aux faits dénoncés ne saurait justifier de renoncer à mener une enquête interne.

Le Défenseur des droits rappelle à cet égard que le contexte professionnel et la crainte de représailles peuvent expliquer l'absence de réaction rapide de la victime, en particulier dans les situations de harcèlement sexuel³⁹. En effet, selon l'enquête sur le harcèlement sexuel au travail réalisée par l'IFOP en 2014 pour le compte du Défenseur des droits, seuls 30% des femmes actives qui disent avoir été victimes de harcèlement sexuel au travail en parlent à une personne et moins d'un quart en font part à leur employeur⁴⁰. L'étude similaire menée en 2019 montre que la proportion de victimes dénonçant ces comportements au sein de l'entreprise oscille entre 7% pour les comportements verbaux et 29% pour les pressions visant à obtenir un acte sexuel⁴¹.

L'enquête interne doit être ouverte dans un délai bref à la suite du signalement : la Cour de cassation a par exemple confirmé la condamnation d'un employeur pour une enquête ouverte un an après le signalement de la victime⁴². Le Défenseur des droits avait également déjà considéré qu'un délai de 16 mois était excessif⁴³ et, dans une autre affaire, que l'absence de diligence concernant l'engagement d'une enquête interne avait eu des conséquences sur la manière d'appréhender les mesures de protection dont une agente aurait dû bénéficier pour garantir sa sécurité et sa santé⁴⁴. Dans l'hypothèse où le signalement émane d'un représentant du personnel exerçant son droit d'alerte, le code du travail précise que l'enquête conjointe doit être ouverte « *sans délai* »⁴⁵.

³⁸ Cass. soc., 2 mai 2024, n° 21-14.828 : une salariée avait signalé être victime de harcèlement sexuel 4 mois après les faits et alors qu'elle était en arrêt maladie.

³⁹ Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

⁴⁰ Enquête réalisée par l'IFOP du 15 au 24 janvier 2014 auprès d'un échantillon de 1 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus et d'un sur-échantillon de 306 femmes actives âgées de 18 à 64 ans.

⁴¹ Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès et la FEPS réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 11 au 15 avril 2019 auprès d'un échantillon de 5 026 femmes, représentatif de la population féminine âgée de 18 ans et plus résidant en Italie, en Espagne, en France, en Allemagne et au Royaume-Uni.

⁴² Cass. soc., 23 mars 2022, n°20-23.272 ; Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail, art. 4.2 ; Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021.

⁴³ Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021 et CPH Paris, 20 octobre 2021, n° [F 20/09114](#), définitif.

⁴⁴ Défenseur des droits, déc. n° 2024-029 du 28 février 2024.

⁴⁵ C. trav., art. L. 2312-59 ; D. n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État, art. 67

Recommandation n°7

Si un temps de réflexion et de préparation peut s'avérer nécessaire à l'employeur, la Défenseure des droits recommande que l'enquête soit ouverte dans un délai raisonnable après le signalement⁴⁶, n'excédant pas 2 mois⁴⁷.

Plusieurs points doivent être soulignés concernant le délai raisonnable dans lequel l'enquête doit être ouverte.

D'abord, l'employeur ne peut pas différer l'ouverture de l'enquête interne dans l'attente du résultat d'une éventuelle procédure pénale qui serait engagée sur les mêmes faits⁴⁸. Ces deux procédures sont indépendantes. En effet, l'enquête interne vise à déterminer si la discrimination est constituée au sens civil et répréhensible au regard du règlement intérieur de l'entreprise, du code du travail, du statut de la fonction publique et des règles déontologiques, alors que les infractions pénales de discrimination et de harcèlement sexuel répondent à des conditions particulières de qualification à l'unique regard du code pénal⁴⁹. Le classement sans suite d'une plainte pénale ou une procédure pénale en cours, une relaxe ou un non-lieu n'empêchent pas nécessairement l'employeur de mener une enquête interne, de conclure à une discrimination et de sanctionner l'auteur des faits. Les mêmes faits peuvent constituer à la fois une faute professionnelle et une infraction pénale. Si la commission d'une infraction pénale est toujours constitutive d'une faute disciplinaire, la réciproque n'est pas vraie.

Il n'est pas non plus possible de reporter l'ouverture d'une enquête interne au terme d'une procédure en cours devant les juridictions civiles et administratives (conseil de prud'hommes, tribunal judiciaire, cour d'appel...) dès lors que, précisément, celles-ci peuvent être amenées à juger la réaction de l'employeur au signalement⁵⁰. En outre, compte tenu de la durée de ces procédures, ce report serait peu propice à l'obtention de témoignages fiables et pourrait encourager des manœuvres dilatoires.

L'employeur doit réagir dès le premier signalement de la victime présumée ou d'un témoin, quels qu'en soient la forme et le canal par lequel il en a été informé, car l'obligation de sécurité exige qu'il prenne des mesures de prévention en matière de discrimination, de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire. À défaut, la victime présumée est maintenue dans une situation de risque contraire à l'obligation de santé et de sécurité qui lui est due. Le Défenseur des droits a ainsi relevé que faute d'enquête dès le premier signalement d'une salariée victime de harcèlement sexuel,

⁴⁶ Défenseur des droits, déc. n° [2015-151](#), 2 juillet 2015.

⁴⁷ La référence au délai de deux mois permet de respecter le délai de prescription des faits fautifs prévu en droit privé. Si, en droit de la fonction publique, le délai pour engager une procédure disciplinaire est de trois ans, le déclenchement de l'enquête interne devrait respecter un délai similaire de deux mois.

⁴⁸ Une procédure pénale peut néanmoins avoir des conséquences sur la procédure disciplinaire contre le mis en cause notamment si les mêmes faits ont donné lieu à des poursuites pénales (prescription interrompue) ou encore si une décision pénale ayant l'autorité de la chose jugée a été rendue (Cass. soc., 15 juin 2010, n° 08-45.243).

⁴⁹ C. pénal, art. 225-1 à 225-4.

⁵⁰ Cass. soc., 29 juin 2011, n° 09-70.902.

l'auteur des faits a poursuivi ses agissements et certains collègues solidaires de ce dernier ont adopté une attitude hostile à la victime⁵¹. Dans d'autres dossiers instruits par le Défenseur des droits et concernant l'emploi public, il est apparu que l'agent mis en cause par les agentes était connu pour son comportement à connotation sexuelle et sexiste, et qu'aucune enquête administrative n'avait été diligentée. Faute pour l'administration d'avoir vérifié les faits, aucune mesure appropriée n'a été mise en place pour éviter leur réitération.

Ainsi, dans un dossier portant sur des faits de harcèlement sexuel, le Défenseur des droits a constaté que le comportement du mis en cause à l'égard des femmes était connu de longue date et qu'il « *était coutumier de remarques, attitudes et insultes blessantes vis-à-vis de ses collègues féminines* », selon le rapport de l'autorité de contrôle. Pourtant, à aucun moment de sa carrière, celui-ci n'avait été rappelé à l'ordre par sa hiérarchie, ce que le tribunal correctionnel a d'ailleurs relevé en jugeant que « *quelle que soit l'explication, X a pu à certains moments se sentir conforté dans son attitude par une administration et une hiérarchie complaisante ou soucieuse d'éviter tout scandale* ». Dans ces circonstances, comme dans de nombreuses autres situations, la réalisation d'une enquête interne aurait pu conduire à des mesures dissuasives, incluant le cas échéant des sanctions, visant à prévenir le renouvellement de faits de harcèlement sexuel auprès d'autres agentes⁵². La Défenseure des droits considère que si la victime présumée ou le mis en cause sont placés en arrêt de travail, l'enquêteur peut les contacter, mais il devrait leur rappeler qu'ils ont le droit de refuser de répondre pendant l'arrêt de travail et que ce refus ne peut leur être reproché. Plusieurs options peuvent être envisagées pour s'adapter à leurs besoins : envoi d'un récit détaillé par écrit, visioconférence, etc. En effet, pour la victime présumée qui a signalé les faits, lui proposer d'être entendue dans le cadre de l'enquête n'apparaît pas contraire à l'obligation de santé et de sécurité qui lui est due, même pendant son arrêt. S'agissant du mis en cause, cette proposition semble se justifier par le respect du principe du contradictoire.

En tout état de cause, la Défenseure des droits préconise que l'arrêt maladie de la victime⁵³ ou du mis en cause ne fasse pas obstacle à l'ouverture de l'enquête interne.

La Défenseure des droits considère qu'il en est de même si la personne mise en cause a quitté son emploi et que l'enquête doit donc être menée à son terme, nonobstant le départ du salarié ou de l'agent. L'enquête interne devrait avoir lieu dans ces cas car elle peut révéler l'existence d'une situation de plus grande ampleur, d'un harcèlement d'ambiance ou la nécessité d'améliorer la prévention des discriminations, sans nécessairement mener à des sanctions disciplinaires.

⁵¹ Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021.

⁵² Défenseur des droits, déc. n° [2020-095](#) du 20 avril 2020.

⁵³ Cass. soc., 2 mai 2024, n° 21-14.828.

Recommandation n°8

La Défenseure des droits rappelle donc que :

- le délai écoulé entre les faits signalés et le signalement est sans incidence sur la nécessité d'ouvrir une enquête interne ;
- l'employeur ne doit pas différer l'ouverture de l'enquête interne dans l'attente du résultat d'une éventuelle procédure pénale, civile ou administrative ;
- l'employeur doit réagir dès le premier signalement de la victime présumée ou d'un témoin ;

La Défenseure des droits considère que le fait que la victime ou le mis en cause soit en arrêt maladie ou qu'ils aient quitté leur emploi n'empêche pas l'employeur d'ouvrir une enquête interne.

ii. Pour mener l'enquête et sanctionner le cas échéant

S'agissant de la durée totale de l'enquête interne, il convient de rappeler qu'en matière d'emploi privé, le code du travail oblige l'employeur à sanctionner l'auteur d'une faute disciplinaire dans un délai de deux mois après la connaissance des faits. Néanmoins, il est admis qu'une enquête interne en cours puisse justifier que la sanction soit plus tardive : **le point de départ du délai de deux mois est alors reporté au jour de la remise à l'employeur du rapport d'enquête**⁵⁴. Ce report ne doit pas être excessif compte tenu de la nature et de l'ampleur des faits en cause⁵⁵. Une enquête de près de deux ans peut par exemple justifier la condamnation d'un employeur⁵⁶.

Concernant les agents publics, aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée à leur encontre au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction. Le point de départ du délai de trois ans est donc reporté à la fin de l'enquête interne. Passé le délai de trois ans, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire⁵⁷. En cas de poursuites pénales, ce délai de trois ans est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation.

Il est de l'intérêt de l'ensemble des personnes concernées (victime présumée, mis en cause, témoins, employeur et collectif de travail) que l'enquête soit menée de manière diligente afin de mettre fin aux agissements discriminatoires s'ils sont avérés et de limiter la durée des mesures conservatoires éventuellement prises.

⁵⁴ Cass. soc., 23 mars 2011, n° 09-43.507.

⁵⁵ C. trav., art. L. 1332-4. Cass. soc., 3 octobre 2018, n° 17-18.034.

⁵⁶ Cour d'appel de Paris, 21 janvier 2021, n° 18/11438.

⁵⁷ Article L. 532-2 du code général de la fonction publique.

Recommandation n°9

La Défenseure des droits préconise aux employeurs privés comme publics de conclure l'enquête interne dans des délais les plus brefs possibles⁵⁸.

3. Protéger

i. Prendre en compte le risque de dégradation de l'état de santé des salariés et agents

En vertu de l'obligation de santé et de sécurité qui incombe à l'employeur, ce dernier doit prendre des mesures de protection à l'égard de la victime présumée.

Le Défenseur des droits a pu constater, dans plusieurs situations, que l'employeur n'avait pas pris les mesures appropriées pour permettre à la victime présumée d'exercer ses fonctions dans des conditions sécurisées après son signalement. Ainsi, l'inertie de l'employeur a pu conduire à une dégradation de l'état de santé des salariés et agents, déjà fragilisés par la situation de discrimination.

L'état de santé physique ou mental de la victime présumée peut nécessiter que son poste soit aménagé par le médecin du travail pendant l'enquête. L'employeur est tenu légalement de tenir compte des préconisations du médecin du travail. En cas de refus de les suivre, l'employeur privé doit informer par écrit le salarié et le médecin du travail des motifs qui s'opposent à ce qu'il y soit donné suite ou contester l'avis en justice. À défaut, sa responsabilité peut être engagée pour manquement à l'obligation de sécurité et de santé⁵⁹. Similairement, dans le secteur public, le refus de suivre les préconisations du médecin du travail doit être motivé par écrit et la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail ou, à défaut, le comité social d'administration doit en être tenu informé⁶⁰.

Par conséquent, le médecin du travail a un rôle central dans la prévention des discriminations et la protection des intéressés. La médecine du travail est en effet susceptible d'intervenir en tant qu'interlocutrice d'une victime souhaitant signaler une discrimination, en tant que personne auditionnée dans le cadre de l'enquête interne et en vue d'aménager les postes de travail des salariés ou agents à tout moment de la procédure.

Recommandations

10. La Défenseure des droits recommande aux employeurs de prendre en compte la dégradation de l'état de santé de la personne qui a signalé les faits. Il est notamment nécessaire, si la victime présumée est en arrêt maladie, d'anticiper sa reprise en lui proposant d'échanger, si elle le souhaite, sur les mesures de protection qui pourraient être mises en place à son retour. À défaut,

⁵⁸ Défenseur des droits, décision-cadre n° [2021-065](#), 12 avril 2021.

⁵⁹ C. trav., art. L. 4624-6 et L. 4624-7.

⁶⁰ Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, art. 26.

la personne demeure dans la crainte d'être à nouveau confrontée aux agissements qu'elle a signalés, ce qui peut aggraver son état de santé physique ou mental et entraîner des prolongations d'arrêt maladie.

11. La personne mise en cause peut également voir son état de santé se dégrader en raison de l'enquête interne en cours.

Par conséquent, la Défenseure des droits recommande de transmettre les coordonnées du médecin du travail ou de prévention à la victime présumée, à la personne mise en cause et aux témoins, le plus tôt possible.

Dans la fonction publique, les agents publics disposent du droit au bénéfice de la protection fonctionnelle. Ce droit est prévu par l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique qui précise que : « *la collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

Ces dispositions mettent à la charge de l'administration une obligation de protection des agents contre des agissements constitutifs de harcèlement et de discrimination, à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général⁶¹ ou de faute personnelle de l'agent.

La protection fonctionnelle recouvre plusieurs obligations dont celles « *de prévention* ». Ainsi, « *une fois informée des agissements répréhensibles, l'administration doit mettre en œuvre toute action appropriée pour éviter ou faire cesser les violences auxquelles l'agent victime est exposé, même lorsqu'aucune procédure judiciaire n'est enclenchée (par exemple, mesure interne de changement d'affectation voire suspension de la personne présumée agresseur dans l'attente du conseil de discipline)* »⁶².

L'administration qui est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique d'un agent, doit prendre sans délai des mesures d'urgence à titre conservatoire pour faire cesser ce risque et prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque⁶³. L'administration peut mettre fin aux mesures de protection s'il s'avère que les faits de harcèlement ne sont pas établis à l'issue de l'enquête.

⁶¹ CE, 14 février 1975, *Sieur Teitgen*, n° 87730.

⁶² Circ., 9 mars 2018, relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État, NOR : CPAF1805157C.

⁶³ CGFP, art. L. 134-6.

S'agissant enfin de la protection due à la personne mise en cause, il convient de rappeler qu'elle ne doit pas faire l'objet d'une procédure disciplinaire avant la fin de l'enquête interne⁶⁴.

ii. [Éloigner la personne mise en cause pour préserver la santé et la sécurité de la victime présumée et/ou l'intérêt du service](#)

Recommandations

12. À titre de mesure de protection, il est primordial que l'employeur permette à la victime présumée de ne pas côtoyer la ou les personnes qu'elle a mise(s) en cause, et ce dès le stade de l'enquête, afin de garantir sa sécurité et sa santé.

13. La Défenseure des droits recommande aux employeurs de veiller tout particulièrement à l'effectivité de la protection des victimes présumées en affectant, si nécessaire, les conditions de travail de la personne mise en cause, et non celles de la victime présumée. En effet, changer les conditions de travail de la victime présumée pourrait constituer une mesure de représailles prohibée⁶⁵.

Une mise à pied conservatoire, un placement en télétravail peuvent ainsi être décidés à l'égard de la personne mise en cause pendant l'enquête à titre temporaire⁶⁶. Ces mesures ne constituent pas une sanction et sont justifiées par l'obligation de l'employeur de préserver la sécurité et la santé des salariés.

Pour les agents publics, la suspension des fonctions est prévue, en cas de faute grave⁶⁷. La jurisprudence précise que « *pour prononcer une suspension qui écarte l'intéressé de toute activité, l'administration ne peut, en conséquence, légalement se fonder que sur des griefs ayant un caractère de vraisemblance suffisant, tirés soit des constatations faites par le juge judiciaire, soit de ses propres informations, et permettant de penser que l'intéressé avait commis une faute grave* »⁶⁸, ce qui n'implique nullement que les faits soient établis à ce stade. Cette mesure prise dans l'intérêt du service ne porte pas atteinte au principe de présomption d'innocence⁶⁹.

L'employeur devra notamment apprécier si la suspension des fonctions de la personne mise en cause est une mesure plus appropriée que celle de son changement d'affectation dans l'intérêt du service. Dans tous les cas, le changement d'affectation ne dispense pas l'employeur de prendre des mesures de prévention afin d'éviter que des situations similaires se répètent dans le nouveau service.

⁶⁴ Cass. soc., 6 juillet 2022, n° 21-13.631.

⁶⁵ C. trav., art. L. 1132-3 et L. 1153-2 ; CGFP art. L. 133-1 à L. 133-3.

⁶⁶ Cass. soc., 14 septembre 2016, n° 14- 22.225 ; 20 mai 2015, n°14-11.767 ; 8 mars 2017, n° 15-23.503.

⁶⁷ CGFP, art. L. 531-1.

⁶⁸ CE, 5 mars 2008, n° 312719.

⁶⁹ CE, 20 mai 2009, n° 309961 ; Cass. soc. 13 décembre 2017, n° 16-17.193.

iii. [Rappeler aux victimes et aux témoins qu'ils sont protégés contre les représailles](#)

La victime présumée, tout comme les témoins, bénéficie de l'interdiction de toute mesure de représailles à son encontre⁷⁰. Dans l'une de ses décisions concernant l'emploi privé, le Défenseur des droits a ainsi considéré qu'un employeur avait pris des mesures de représailles illégales en mutant une salariée à la suite de son signalement et en la contraignant à des contre-visites médicales abusives⁷¹. Dans une autre affaire, le Défenseur des droits a qualifié de représailles l'envoi à la salariée d'un courrier particulièrement offensif remettant en cause son propre comportement de façon injustifiée⁷². Ainsi, contraindre la victime présumée à télétravailler, à une dispense d'activité rémunérée ou l'inciter fortement à changer ses conditions de travail pendant ou après l'enquête interne pourraient constituer des représailles illégales. La Cour de cassation a en ce sens confirmé la condamnation d'un employeur qui avait sanctionné l'auteur d'un harcèlement sexuel mais proposé à la victime de changer de service⁷³.

En droit public, il a aussi été jugé que la victime de discrimination, de harcèlement sexuel ou discriminatoire ne peut se voir imposer un changement d'affectation, une mutation ou un détachement, que si aucune autre mesure, prise notamment à l'égard des auteurs des agissements, n'est de nature à préserver la santé de l'agent ou satisfaire l'intérêt du service⁷⁴.

Les mesures de représailles postérieures à l'enquête ne sont pas inhabituelles dans les situations soumises au Défenseur des droits. Tel est le cas d'une victime de harcèlement sexuel qui a été licenciée pour faute grave pour certains termes employés dans son courrier de signalement⁷⁵, d'une salariée menacée par l'employeur de poursuites judiciaires de façon injustifiée⁷⁶, ou d'une autre licenciée pour avoir parlé de son signalement à la caisse d'assurance maladie⁷⁷.

Dans les administrations comme dans les entreprises privées, il est toutefois important de rappeler à cet égard que si l'enquête interne devait révéler que la victime présumée était de mauvaise foi, c'est-à-dire qu'elle cherchait à nuire au mis en cause ou à l'employeur au moyen d'un signalement mensonger, c'est elle qui serait passible de sanction disciplinaire⁷⁸.

⁷⁰ C. trav., art. L. 1132-3 et L. 1153-2 ; CGFP art. L. 133-1 à L. 133-3.

⁷¹ Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021.

⁷² Défenseur des droits, déc. n° [2020-223](#) du 19 novembre 2020.

⁷³ Cass. soc., 17 février 2021, n° 19-18.149.

⁷⁴ CE, 19 décembre 2019, n° 419062.

⁷⁵ Défenseur des droits, déc. n° [2022-083](#) du 31 août 2022.

⁷⁶ Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

⁷⁷ Défenseur des droits, déc. n° [2022-234](#), 3 janvier 2023.

⁷⁸ Cass. soc., 10 juin 2015, n° 14-13.318 et 13-25.554 ; 27 octobre 2010, n° 08-44.446 ; 7 février 2012, n°10-18.035 ; 8 janvier 2020, n° 18-21.355 ; CA Paris, 21 septembre 2016, n° 13/114 ; CA Paris, 8 octobre 2020, n° 18/04882 ; Défenseur des droits, déc. n° [2022-083](#), 31 août 2022 ; Défenseur des droits, déc. n° [2022-234](#), 3 janvier 2023.

Recommandation n°14

La Défenseure des droits recommande que l'interdiction des représailles soit rappelée par écrit par l'employeur à la victime présumée et aux témoins le plus tôt possible⁷⁹.

4. Enquêter

i. Fixation de la méthodologie et information de l'ouverture d'une enquête

Le code du travail et le code général de la fonction publique ne déterminent pas les règles à suivre pour l'employeur qui décide de diligenter une enquête interne.

Néanmoins lorsque de telles règles existent dans les entreprises ou les administrations, et si elles sont conformes au droit, elles doivent être appliquées. Ainsi, les chartes, plans de prévention et autres outils internes de lutte contre les discriminations et contre le harcèlement sexuel doivent être mobilisés par l'employeur lorsque la situation se présente⁸⁰.

Recommandations

15. La Défenseure des droits recommande aux employeurs de fixer précisément en amont la méthodologie de l'enquête interne, en la formalisant dans une décision prise après information des instances représentatives du personnel (CSE, CSA notamment).

16. Elle recommande qu'au cours d'une enquête interne, chaque étape soit retranscrite par écrit afin que son déroulement soit vérifiable *a posteriori* par la personne décisionnaire dans l'entreprise ou l'administration mais aussi par les autorités compétentes (juges, inspection du travail, Défenseur des droits).

Lorsqu'une enquête interne est ouverte, l'information de la personne mise en cause n'est pas imposée par la Cour de cassation. Elle apparaît toutefois préférable dans un objectif d'impartialité et de contradictoire, sauf dans l'hypothèse où il existerait un risque de pression de la part du mis en cause sur les victimes présumées et/ou les témoins⁸¹.

⁷⁹ C. trav., art. L. 1132-3 ; L. n° 2008-496, 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, art. 3.

⁸⁰ Défenseur des droits, déc. n° [2020-223](#) du 19 novembre 2020, §103.

⁸¹ Cass. soc., 12 juin 2024, n° 23-13.975 ; Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail, art. 4.2 : « *toutes les parties impliquées doivent bénéficier d'une écoute impartiale et d'un traitement équitable* » ; Ministère du travail, mars 2019, guide, « Harcèlement sexuel au travail : définir, prévenir, agir, sanctionner » s'appuyant sur Cass. soc., 9 février 2012, n° 10-26123 ; DGAFP, guide des outils statutaires et disciplinaires, novembre 2022 ; IGÉSR, juillet 2023, guide, « Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires », n° 22-23-229A.

Recommandations

17. Si une enquête interne est ouverte, la Défenseure des droits considère qu'il y a lieu d'en informer la personne ayant signalé les faits, la victime présumée et la personne mise en cause, sauf s'il existe un risque de pression de la part du mis en cause sur les victimes présumées et/ou les témoins.

18. Les représentants du personnel sont obligatoirement informés lorsqu'ils sont à l'origine du signalement dans le cadre de leur droit d'alerte, puisqu'ils sont alors associés à l'enquête, dans les conditions prévues par les textes⁸².

ii. Obligation de confidentialité

Au cours de l'enquête interne, l'employeur et les enquêteurs qui le représentent doivent « *agir avec la discrétion nécessaire pour la dignité et de la vie privée de chacun* »⁸³, c'est-à-dire s'abstenir de divulguer des informations à ce sujet. Les discriminations peuvent en effet se traduire par des injures, commentaires, moqueries, intimidations, gestes ou violences à caractère notamment raciste, sexuel ou handiphobe qui atteignent la victime dans son identité et sa dignité⁸⁴.

Des informations tenant à sa vie privée, ainsi qu'à celle de la personne mise en cause et des témoins peuvent donc être révélées lors de l'enquête interne. En outre, certains faits, même commis hors des temps et lieux de travail, peuvent être rattachables à la vie professionnelle et faire l'objet d'une enquête interne. Les juridictions ont ainsi récemment confirmé qu'un comportement discriminatoire commis en dehors du travail pouvait être investigué lors d'une enquête et faire l'objet de sanctions disciplinaires⁸⁵. Une cour d'appel a par exemple considéré que le fait qu'un président de centre culturel ayant suivi une salariée, l'ayant appelée pendant ses vacances, prise en photo à son insu et ayant eu des propos et agissements déplacés en dehors du lieu de travail « *ne relèvent pas de la vie personnelle et ne sont pas détachables de la sphère professionnelle dès lors que [le président] a eu ce comportement déplacé à l'égard d'une personne avec laquelle il était en contact en raison de son travail* ».

Dans la fonction publique, le décret n°2020-256 du 13 mars 2020 précise que les employeurs doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir la stricte confidentialité de l'auteur du signalement et des personnes visées⁸⁶.

⁸² Ce qui est le cas, dans l'emploi privé, lorsque les représentants du personnel ont mis en œuvre le droit d'alerte prévu par les articles L. 2312-59 et L. 2312-60 du code du travail ou, dans l'emploi public, lorsqu'il existe un danger grave et imminent pour la santé et la sécurité des agents conformément à l'article 67 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État

⁸³ Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail, art. 4.2 ; Cass. soc., 9 février 2012, n° 10-26.123.

⁸⁴ [Rapports annuels d'activité](#) du Défenseur des droits.

⁸⁵ CA Paris, 3 décembre 2020, n° 18/05175 ; Cass. soc., 2 mai 2024, n° 21-14.828 ; CE, 18 juillet 2018, n° 401527.

⁸⁶ D. n° 2020-256, 13 mars 2020, relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes.

Recommandation n°19

Par conséquent, la Défenseure des droits recommande que le principe de stricte confidentialité⁸⁷, en tant que droit mais aussi en tant que devoir, soit rappelé par écrit à l'ensemble des personnes concernées et qu'une attestation de confidentialité soit signée par les personnes auditionnées⁸⁸ ainsi que par les enquêteurs.

Des obligations en matière de protection des données personnelles incombent aussi à l'employeur à ce stade⁸⁹.

iii. Choix de l'enquêteur

L'une des premières questions qui se pose à l'employeur est de décider qui va mener l'enquête interne. Les tribunaux laissent une certaine liberté à l'employeur sur ce point mais contrôlent la méthodologie d'enquête employée⁹⁰. Il en résulte que l'enquête interne dans les entreprises privées peut être menée par un service en charge des ressources humaines ou de l'éthique par exemple. L'enquête interne peut aussi être externalisée, c'est-à-dire confiée à un prestataire extérieur à l'entreprise tel qu'un cabinet de juristes, de psychologues du travail ou d'avocats.

Les administrations publiques sont aussi libres d'internaliser, d'externaliser voire de proposer ces deux possibilités pour le traitement des signalements. Par ailleurs, l'enquête peut parfois être confiée à des services spécialisés tels que les inspections, tiers extérieurs au service mais internes à l'administration.

Si un tiers à l'entreprise est mis en cause par le signalement (client, fournisseur...), les employeurs respectifs peuvent coopérer et par exemple, cofinancer une enquête externalisée.

Lorsqu'un agent public est mis à la disposition d'un organisme privé, l'enquête peut être diligentée par un prestataire externe ou une enquête conjointe aux deux structures peut également être recommandée⁹¹. En effet, si l'administration d'origine reste compétente pour accorder la protection fonctionnelle⁹² et peut estimer nécessaire de diligenter une enquête concernant les faits qui se sont déroulés au sein de l'organisme privé, elle n'aura pas compétence pour auditionner les salariés de l'organisme privé. Il en est de même lorsque le fonctionnaire stagiaire accomplit une formation dans un

⁸⁷ Sur la discrétion due lors d'une enquête interne : Cass. soc., 9 février 2012, n° 10-26.123 ; Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail, art. 4.

⁸⁸ En ce sens, v. DILA, secrétariat général, note du 2 février 2023 portant sur le mode opératoire de l'enquête administrative dans le cas d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement et de souffrance au travail.

⁸⁹ Règlement UE n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, 27 avril 2016, dit « RGPD » ; L. n° 78-17, 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁹⁰ CA Agen, ch. soc., 9 janv. 2024, n° 22/00827.

⁹¹ Défenseur des droits, déc n° 2023-034 du 15 mars 2023.

⁹² Circulaire n° 2158 du ministère des comptes publics et de la fonction publique du 5 mai 2008 sur la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

établissement public avant sa titularisation et qu'il est mis en cause par des étudiants de cet établissement qui n'ont pas de lien avec l'administration⁹³.

Recommandation

20. La Défenseure des droits souligne que l'employeur doit s'abstenir d'exercer toute forme de pression sur l'enquêteur, quel qu'il soit (enquêteur interne ou prestataire extérieur), en vue d'atteindre un résultat qui le favoriserait. Dans les cas où l'enquête est menée par un avocat, il convient de se référer au guide édicté par le Conseil national des barreaux qui évoque notamment la prévention des conflits d'intérêts⁹⁴.

21. La Défenseure des droits recommande que l'enquête soit menée ou supervisée par au moins deux personnes car la collégialité est une garantie d'objectivité et d'impartialité. La collégialité permet aussi un regard pluridisciplinaire sur la situation (juristes, psychologues du travail...) qui est un avantage à condition de veiller à privilégier le regard juridique⁹⁵.

22. Lorsque l'enquête interne est menée conjointement avec des représentants du personnel⁹⁶, la Défenseure des droits recommande de veiller à ce qu'ils puissent participer aux choix méthodologiques à tous les stades de l'enquête. L'employeur ne peut tirer profit de l'image d'impartialité donnée par l'association des représentants du personnel si ces derniers n'ont pas pu effectivement intervenir.

iv. Impartialité de l'enquêteur

Recommandations

23. L'employeur devrait faire appel à une personne extérieure au service dans lequel se sont déroulés les faits signalés⁹⁷. L'enquêteur doit avoir la capacité

⁹³ À titre exemple, les attachés statisticiens de l'Insee accomplissent, avant leur titularisation, une formation au sein de l'École Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information qui forme aussi des élèves ingénieurs qui n'ont pas le statut d'agent public.

⁹⁴ Conseil National des Barreaux et Centre de recherche et d'étude des avocats, 12 juin 2020, Guide, *L'avocat français et les enquêtes internes*.

⁹⁵ Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024. À cet égard, certaines administrations ont fait le choix d'une formation collégiale comprenant en plus des représentants de l'administration, le référent diversité/égalité, le médecin et l'assistant de prévention. V. Arrêté du 26 mai 2021 relatif aux procédures de recueil et d'orientation des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins d'actes de violence dans les ministères sociaux, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans les ministères sociaux, arrêté du 19 juillet 2021 relatif au dispositif de recueil et de traitement des signalements d'actes de violence à caractère sexuel, de discrimination, de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes dans les services du premier ministre.

⁹⁶ Ce qui est le cas, dans l'emploi privé, lorsque les représentants du personnel ont mis en œuvre le droit d'alerte prévu par les articles L. 2312-59 et L. 2312-60 du code du travail ou, dans l'emploi public, lorsqu'il existe un danger grave et imminent pour la santé et la sécurité des agents conformément à l'article 67 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État.

⁹⁷ CE, 10 juillet 1963, *Hôpital-hospice Georges-Renon*.

d'apprécier avec distance et neutralité les éléments nécessaires au traitement du signalement.

24. Si la direction ou des personnes du service habituellement chargé d'enquêter sont elles-mêmes mises en cause par un signalement, l'enquête interne devrait être confiée à un prestataire extérieur dans un objectif d'impartialité.

Il a été jugé, dans l'emploi public, que la méconnaissance du principe d'impartialité par le responsable de l'enquête peut fragiliser la procédure disciplinaire⁹⁸.

Dans une décision concernant l'emploi public, le Défenseur des droits a estimé qu'une relation professionnelle existante entre les agents concernés par le signalement et celui en charge de l'enquête était de nature à compromettre l'objectivité de ce dernier. Il a relevé que l'utilisation du tutoiement par l'enquêteur vis-à-vis du mis en cause pouvait être de nature à faire douter de son impartialité⁹⁹. Dans ce même ordre d'idée, il a été jugé en matière d'emploi privé que l'enquêteur ne doit pas être en mésentente avec les personnes concernées¹⁰⁰. Il est primordial que l'employeur s'assure de l'absence de lien direct ou indirect, présent ou passé, entre les personnes concernées et l'enquêteur qui pourrait mettre en cause l'impartialité de ce dernier.

De même, le Défenseur des droits a été saisi par une gardienne de la paix, qui estime avoir fait l'objet de harcèlement sexuel. Le Défenseur des droits a relevé que l'enquête interne soulevait des difficultés liées à l'insuffisance de formation de l'enquêtrice et à ses liens avec le service où se trouvaient affectés la plaignante et l'auteur des faits. En effet, l'enquêtrice a confirmé lors de son audition par le Défenseur des droits qu'elle travaillait avec le mis en cause depuis plusieurs années, qu'elle le tutoyait et qu'elle lui faisait la bise. Selon le Défenseur des droits, une telle proximité pouvait être de nature à mettre en doute l'impartialité de la personne en charge de l'enquête interne et compromettre son objectivité¹⁰¹.

v. Compétences juridiques des enquêteurs

Il est nécessaire que les salariés ou agents susceptibles d'enquêter bénéficient de formations, sans attendre que la situation se présente.

À la suite de décisions du Défenseur des droits portant sur les manquements de l'enquête interne et préconisant une formation des enquêteurs, certaines administrations ont indiqué réfléchir à la constitution d'équipes d'enquêteurs formés

⁹⁸ CE, 18, novembre 2022, n° 457565.

⁹⁹ Défenseur des droits, déc. n° [2020-095](#) du 20 avril 2020.

¹⁰⁰ Cass. soc., 6 juillet 2022, n° 21-13.631 ; CAA Paris, 8 décembre 2016, n° 15PA02276.

¹⁰¹ Défenseur des droits, déc. n° [2020-095](#) du 20 avril 2020

aux mêmes méthodes et ont également indiqué avoir engagé des actions de formation sur l'enquête administrative¹⁰².

Recommandations

25. La Défenseure des droits recommande aux employeurs de s'assurer que les enquêteurs, quels qu'ils soient - ou du moins l'un d'entre eux dans le cadre d'une enquête menée par une équipe - détiennent une formation juridique solide et actualisée sur les discriminations au travail, incluant les notions de harcèlement discriminatoire, de harcèlement sexuel, de harcèlement d'ambiance¹⁰³ et le principe de l'aménagement de la charge de la preuve applicable devant les juridictions civiles et administratives. Des formations au recueil de la parole et aux techniques d'audition devraient également être mises en place pour les enquêteurs.

26. Avant de confier une enquête à un prestataire externe, l'employeur doit s'enquérir des compétences juridiques des intervenants et de la méthodologie qui sera suivie.

vi. Déroulement des auditions

a. Qui auditionner et dans quelles conditions

Recommandations

27. Selon la Défenseure des droits¹⁰⁴, doivent être auditionnés : la victime présumée¹⁰⁵, la personne mise en cause et les témoins pertinents¹⁰⁶, y compris les témoins indirects¹⁰⁷ ainsi que les responsables hiérarchiques directs de la victime présumée et de la personne mise en cause. Le mis en cause devrait être entendu en dernier. S'il cite d'autres témoins potentiels, ces derniers devraient aussi être entendus, sous réserve de l'appréciation de la pertinence par les enquêteurs, étant précisé que le choix des personnes à entendre doit pouvoir être expliqué en cas de recours.

28. Si la victime présumée ou le mis en cause est en arrêt maladie, la Défenseure des droits recommande que l'audition leur soit néanmoins proposée.

¹⁰² Défenseur des droits, déc. n° [2022-230](#) du 21 février 2023 et n° [2023-282](#) du 27 décembre 2023.

¹⁰³ Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021 ; Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

¹⁰⁴ En ce sens. V. Ministère du travail, mars 2019, guide, « Harcèlement sexuel au travail : définir, prévenir, agir, sanctionner » s'appuyant sur Cass. soc., 9 février 2012, n°10-26123 ; IGÉSR, juillet 2023, guide, « Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires », n° 22-23-229A.

¹⁰⁵ Défenseur des droits, déc. n° [2020-223](#) du 19 novembre 2020.

¹⁰⁶ Cass. soc., 9 février 2012, n° 10-26.123 ; Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024 ; CAA Douai, 29 novembre 2012, n° 11DA01841.

¹⁰⁷ CA Douai, 29 mars 2013, *Mme D et l'AVFT c/E.* ; Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

29. Les « tiers » tels que le médecin du travail, d'anciens collègues, les représentants du personnel ou l'inspection du travail peuvent aussi être entendus si leur audition est de nature à apporter des éclaircissements complémentaires.

En cas de contentieux, le juge appréciera la pertinence du choix des personnes interrogées pour décider de la valeur à accorder à l'enquête interne¹⁰⁸. De même, dans le traitement des réclamations qui lui sont soumises, le Défenseur des droits s'attachera à vérifier que le choix des personnes auditionnées a été le plus objectif possible (à charge et à décharge).

Dans un dossier portant sur des faits de harcèlement sexuel d'ambiance, le Défenseur des droits a estimé que l'employeur public aurait dû auditionner les encadrants de proximité car certains d'entre eux avaient été témoins du harcèlement et l'un d'eux soupçonné d'avoir encouragé les auteurs du harcèlement sexuel. Il a considéré que l'employeur n'avait pas mené une enquête approfondie pour déterminer la responsabilité de chacun des agents dans le harcèlement d'ambiance subi par l'agente¹⁰⁹.

Il convient de préciser que l'audition de la personne mise en cause n'est pas imposée par la Cour de cassation mais apparaît primordiale au Défenseur des droits dans un objectif d'impartialité et de contradictoire. Cette position est confortée en matière d'emploi privé par l'accord national interprofessionnel de 2010 aux termes duquel « *toutes les parties impliquées doivent bénéficier d'une écoute impartiale et d'un traitement équitable* » et par le guide du ministère du travail. Elle est aussi celle retenue par les administrations publiques dans les dispositifs de traitement des signalements et recommandée par plusieurs guides¹¹⁰.

Dans certaines situations, il peut être envisagé de procéder à un appel à témoignage afin de susciter des demandes d'audition au-delà de la liste arrêtée par les enquêteurs.

L'organisation d'une confrontation entre les salariés concernés est à proscrire compte tenu des risques psycho-sociaux induits, tout comme les postures partiales de l'enquêteur telles que l'intimidation, la mise en doute et les questions orientées¹¹¹. Tenter d'influencer les personnes auditionnées peut constituer le délit de subornation de témoins¹¹².

¹⁰⁸ Cass. soc. 8 janvier 2020, n° 18-20.151.

¹⁰⁹ Défenseur des droits, déc. n° [2019-212](#) du 5 septembre 2019.

¹¹⁰ Cass. soc., 12 juin 2024, n° 23-13.975 ; Accord national interprofessionnel, 26 mars 2010, sur le harcèlement et la violence au travail, art. 4.2 ; Ministère du travail, mars 2019, guide, « Harcèlement sexuel au travail : définir, prévenir, agir, sanctionner » s'appuyant sur Cass. soc., 9 février 2012, n°10-26123 ; DGAFP, guide des outils statutaires et disciplinaires, novembre 2022 ; IGÉSR, juillet 2023, guide, « Les enquêtes administratives susceptibles de suites disciplinaires », n° 22-23-229A.

¹¹¹ CA Grenoble 24 juin 2021, n° 19/01114.

¹¹² C. pénal, art. 434-15 ; Cass. crim., 28 juin 2011, n° 10-88.795.

Dans l'emploi public, le refus de déférer à une convocation est susceptible d'être sanctionné disciplinairement voire pénalement dans certaines hypothèses¹¹³.

Recommandation n°30

Concernant les conditions de l'audition :

-si la personne auditionnée souhaite être accompagnée par un représentant du personnel ou un interprète lors de l'audition, la Défenseure des droits considère qu'il n'y a pas lieu de s'y opposer par principe, tant que cet accompagnateur conserve une posture de retrait et ne répond pas à la place de la personne entendue. Si l'enquête est menée par un avocat, la présence d'un confrère ou d'une consœur assistant la personne auditionnée ne peut être refusée¹¹⁴ ;

- la Défenseure des droits recommande aux employeurs de choisir un lieu pour le déroulement des auditions permettant de garantir la confidentialité des échanges et éviter les risques de pression sur les personnes auditionnées, voire les ententes entre ces dernières. Ainsi, les entretiens dans des lieux publics tels que des cafés, bibliothèques, etc. sont à proscrire. Il est recommandé d'éviter les entretiens dans des open-space, dans des lieux de passage, des salles de réunions vitrées, etc.

b. Objectif de l'audition et recueil des éléments de présomption

Les auditions ont pour objet de rechercher s'il existe un faisceau d'indices convergents permettant que la situation soit qualifiée de discrimination¹¹⁵. Tel que le Défenseur des droits l'a rappelé dans sa décision-cadre n°2022-139 relative à l'accès à la preuve, le principe d'aménagement de la charge de la preuve prévu par le code du travail et le Conseil d'État permet à la personne qui s'estime victime de constituer ce faisceau d'indices laissant supposer l'existence d'une discrimination, sans exiger qu'elle n'en rapporte une preuve directe. Elle doit seulement faire naître un doute raisonnable quant à l'existence de la discrimination à charge ensuite pour la personne mise en cause de renverser cette présomption¹¹⁶.

Les enquêteurs devront notamment prendre en compte les effets des agissements discriminatoires et/ou à connotation sexuelle sur la victime présumée ainsi que sur son environnement de travail. Ils ne devront pas s'appuyer sur l'absence d'intention de nuire de la personne mise en cause qui n'est pas un élément constitutif de la

¹¹³ Code de l'éducation, art. L. 241-3.

¹¹⁴ Conseil National des Barreaux et Centre de recherche et d'étude des avocats, 12 juin 2020, Guide, *L'avocat français et les enquêtes internes*.

¹¹⁵ L. n° 2008-496 du 27 mai 2008, art. 4 ; C. trav., L. 1134-1 et L.1154-1 ; CE, ass. 30 octobre 2009, n° 298348.

¹¹⁶ Défenseur des droits, décision-cadre n° [2022-139](#) du 31 août 2022 relative aux conditions d'accès à la preuve de la discrimination en matière civile.

discrimination, du harcèlement discriminatoire ou sexuel en matière civile ou administrative¹¹⁷.

Ainsi, s'agissant d'une agression sexuelle qui aurait eu lieu à huis clos dans un bureau, le Défenseur des droits a considéré que le témoignage d'une collègue sur l'état émotionnel de la victime qui venait de sortir du bureau constituait un élément de présomption à prendre en compte¹¹⁸. Dans un dossier où la victime s'était confiée à des collègues sur les agissements de harcèlement sexuel subis, le Défenseur des droits a estimé que les enquêteurs auraient dû auditionner les collègues même s'ils n'étaient pas des témoins directs. Dans sa décision, le Défenseur des droits a relevé que les enquêteurs n'avaient pas pris en compte les difficultés de preuve auxquelles peuvent se heurter les victimes de harcèlement sexuel, en particulier, le fait que ces situations se produisent généralement sans témoins, dans un huis clos recherché par les agresseurs¹¹⁹.

Dans une autre affaire, le Défenseur des droits a rappelé qu'un employeur ne pouvait conclure à l'absence de harcèlement sexuel au motif qu'il n'y avait pas de « *preuve irréfragable* » et alors même qu'une partie des faits avaient été reconnus par leur auteur¹²⁰. La chronologie des faits peut aussi constituer un élément de présomption¹²¹. Les testings sont également recevables à certaines conditions¹²².

En outre, dans de nombreux dossiers, le Défenseur des droits a considéré que la façon dont l'enquête avait été menée, notamment le manque de rigueur dans la conduite des entretiens, avait fragilisé les conclusions de l'enquête et la qualification juridique retenue par l'employeur. Il a aussi considéré que cela avait eu des conséquences quant à la manière d'appréhender les mesures de protection dont la victime aurait eu besoin¹²³.

Les personnes chargées de l'enquête doivent donc s'attacher à recueillir des preuves matérielles directes ou indirectes, et prendre en compte, le cas échéant, les démarches effectuées par la victime présumée telles que la dénonciation de ces faits de harcèlement à un supérieur hiérarchique ou à des collègues. Cependant, le fait de ne pas avoir entamé de démarche de signalement ou d'avoir tardé ne peut être reproché à la victime, compte-tenu des conséquences psychologiques des discriminations et des violences sexuelles et sexistes. Les enquêteurs devront aussi vérifier si les faits dénoncés sont isolés ou s'il y a eu des précédents de la part de la personne mise en cause. L'audition des représentants du personnel peut à cet égard

¹¹⁷ Défenseur des droits, déc. n° [2022-192](#) du 27 octobre 2022 et TA de Montreuil, 6 juin 2023, n° 2100219.

¹¹⁸ Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

¹¹⁹ Défenseur des droits, déc. n° [2023-282](#) du 27 décembre 2023.

¹²⁰ Défenseur des droits, déc. n° [2020-223](#) du 19 novembre 2020.

¹²¹ Cass. soc., 28 juin 2018, n° 16-28.511.

¹²² Défenseur des droits, 8 avril 2020, [fiche pratique](#), « Le test de discrimination, une méthodologie à respecter ».

¹²³ Défenseur des droits, déc. n° [2023-236](#) du 7 décembre 2023.

éclairer les enquêteurs sur l'existence de faits antérieurs qui n'auraient pas été portés à la connaissance de la hiérarchie.

Les auditions menées pendant l'enquête interne sont aussi l'occasion de demander aux personnes entendues des documents (messages, attestations, enregistrements...) et les noms d'autres témoins potentiels. Les enquêteurs devraient recueillir l'accord exprès de la personne concernée s'ils décident de mentionner des documents de nature médicale ou d'autres documents soumis à un secret protégé par la loi (bancaire, correspondance...).

Le respect de la vie privée des salariés ou agents impose également à l'employeur de ne pas accéder à un fichier ou un e-mail identifié par le salarié ou l'agent comme personnel, sans son accord.

Si les témoins ne peuvent être entendus durant l'enquête, leurs déclarations devraient être établies sous forme d'attestations respectant les dispositions de l'article 202 du code de procédure civile, et être transmises aux enquêteurs¹²⁴.

Se pose également la question de savoir comment l'enquêteur peut prendre en compte des enregistrements clandestins, c'est-à-dire réalisés à l'insu des personnes enregistrées, qui lui seraient transmis. Concernant l'emploi privé, la Cour de cassation a jugé qu'un tel enregistrement pouvait être pris en compte à condition qu'il soit indispensable à l'enquête et que l'atteinte à la vie privée des personnes enregistrées soit strictement proportionnée au but poursuivi¹²⁵. Par exemple, l'enregistrement clandestin réalisé par une victime de propos à caractère sexuel ou raciste tenus par un collègue dans un bureau sans autre témoin, pourrait remplir ces conditions.

La jurisprudence administrative considère, sous réserve d'une obligation de loyauté, que la preuve peut être apportée par tout moyen. L'administration ne peut fonder une sanction disciplinaire sur des pièces ou documents obtenus en méconnaissance de cette obligation sauf si un intérêt public majeur le justifie¹²⁶. Et le juge est tenu d'apprécier la légalité de la sanction disciplinaire au regard des seules pièces que l'autorité disciplinaire pouvait retenir. Le Conseil d'État a considéré que l'autorité disciplinaire n'avait pas méconnu son obligation de loyauté en prenant en compte les enregistrements réalisés par plusieurs victimes présumées à l'insu de la personne mise en cause. Pour le Conseil d'État « *les conditions de cet enregistrement qui ne sont, en tout état de cause, pas imputables à l'université, ne pouvaient faire obstacle à ce que son contenu soit soumis au débat contradictoire* »¹²⁷.

Recommandation n°31

La Défenseure des droits considère que les enquêteurs doivent s'attacher à recueillir le maximum d'éléments de nature à éclairer la réalité des faits, destinés

¹²⁴ Le formulaire Cerfa n° 11527*03 est disponible sur le site <https://www.service-public.fr/>.

¹²⁵ Cass. soc., 17 janvier 2024, n° 22-17.474.

¹²⁶ CE, 16 juillet 2014, n° 355201.

¹²⁷ CE, 21 juin 2019, n° 424593.

à nourrir le faisceau d'indices. Elle souligne que les enregistrements clandestins ne doivent pas être écartés par principe et peuvent, dans les conditions rappelées ci-dessus, être pris en compte.

c. Anonymat de certains témoins

Dans le secteur public, les procès-verbaux ou comptes rendus des auditions font partie des pièces qui doivent être communiquées à l'agent mis en cause si une procédure disciplinaire est engagée à son encontre¹²⁸. Le Conseil d'État a validé la possibilité de procéder à l'anonymisation de certains des témoignages, afin de protéger les auteurs de témoignages de risques de représailles, risques qui doivent être avérés. Le Conseil d'État a considéré que l'anonymisation des témoignages ne portait pas atteinte aux droits de la défense « *dès lors que l'ensemble des pièces et témoignages ainsi anonymisés ont été soumis au débat contradictoire et que leur teneur était confortée par des éléments non anonymisés versés au dossier* »¹²⁹.

Recommandation n°32

La Défenseure des droits considère que cette solution devrait être généralisée : dans l'hypothèse où une personne auditionnée demanderait à rester anonyme, il apparaît acceptable de préserver cet anonymat dans le rapport d'enquête ainsi que lors de la phase de restitution de l'enquête. Toutefois, l'enquêteur devra conserver une version non anonymisée pouvant être communiquée en cas de contentieux devant une juridiction ou sur demande des autorités (juridictions, inspection du travail, Défenseur des droits...).

d. Rédaction des procès-verbaux d'audition

La rédaction des procès-verbaux est importante car mener une enquête interne sans pouvoir en démontrer la méthode et le contenu ne permet pas à l'employeur de respecter l'obligation de sécurité¹³⁰.

Le Défenseur des droits s'est prononcé à plusieurs reprises sur la nécessité de retranscrire fidèlement les questions posées par les enquêteurs et les réponses des personnes entendues¹³¹. La retranscription doit permettre en effet de s'assurer que les questions posées soient formulées de façon suffisamment ouverte pour ne pas orienter les déclarations des personnes auditionnées et qu'elles portent sur l'ensemble des faits signalés par la victime présumée. Il peut être envisagé de rédiger un questionnaire commun afin que les mêmes questions soient posées aux témoins.

¹²⁸ CGFP, art. L532-4, CE, 5 février 2020, n° 433130.

¹²⁹ CE, 9 octobre 2020, n° 425459.

¹³⁰ CA Agen, 28 nov. 2023, n° 22/00645.

¹³¹ Défenseur des droits, déc. n° 2022-230 du 21 février 2023.

Le Défenseur des droits a aussi considéré que le rapport établi par la personne mise en cause à la demande de son employeur pour rendre compte des faits qui lui sont reprochés peut s'avérer insuffisant lorsque les faits sont complexes¹³².

Par conséquent, les enquêteurs doivent s'assurer que les faits rapportés lors des auditions des victimes, témoins et des mis en cause soient les plus précis possibles en demandant à la personne auditionnée de rappeler les circonstances, les personnes présentes au moment des faits et à faire clarifier toute déclaration trop vague. Dans plusieurs situations examinées par le Défenseur des droits, les enquêteurs ont évoqué dans les comptes rendus d'audition de témoins des « *gestes déplacés* » de la personne mise en cause sans autre précision. Or, cette précision doit permettre la qualification juridique des faits dénoncés (par exemple harcèlement sexuel ou agression sexuelle). Il en est de même concernant les propos reprochés au mis en cause. S'agissant des victimes, il convient toutefois de prendre en considération leur possible difficulté à détailler des faits traumatiques.

Recommandation n°33

Dans un objectif de traçabilité et d'opposabilité, la Défenseure des droits recommande que les auditions soient retranscrites dans un compte rendu de façon quasi exhaustive. Le recours à un enregistrement est possible à condition d'en informer la personne auditionnée¹³³. Il apparaît en outre primordial que le compte rendu soit soumis à la relecture et à la signature de la personne auditionnée.

vii. [Le rapport d'enquête](#)

Recommandation n°34

S'agissant du rapport établi au terme de l'enquête, la Défenseure des droits recommande qu'il expose les faits allégués et leur signalement, les mesures de protection mises en œuvre, les étapes de l'enquête, les difficultés rencontrées au cours de l'enquête (refus d'audition, incohérences d'un témoignage...), les éléments de présomption recueillis, les justifications de la personne mise en cause, les propositions de qualification juridique des agissements dénoncés et les mesures de traitement de la situation proposées.

Les enquêteurs doivent veiller à ce que le rapport soit rédigé de manière objective ; les propos choisis doivent être mesurés (éviter notamment toute appréciation d'ordre médical, tout jugement de valeur).

¹³² Défenseur des droits, déc. n° [2022-230](#) du 21 février 2023 : « *le rapport, même s'il répond à l'obligation de rendre compte, ne devrait être requis par un enquêteur que lorsque les faits signalés sont simples et ne constituent pas une faute grave. En l'espèce, il ressort du rapport rédigé par Monsieur Y qu'il ne s'est pas expliqué sur l'ensemble des faits dénoncés par la réclamante* ».

¹³³ Cass. soc., 20 novembre 1991, n° 88-43.120.

Des mesures de traitement de la situation doivent être proposées afin de permettre à l'employeur de prendre les décisions appropriées. Lorsque l'enquête a permis de prouver l'existence d'un manquement professionnel, il pourra être proposé l'engagement d'une procédure disciplinaire ainsi que le niveau de sanction pour le mis en cause et, s'agissant de la victime, de procéder à la réparation de ses préjudices¹³⁴. D'autres mesures visant à renforcer la prévention des discriminations dans l'entreprise ou l'administration par le biais de communications, de diagnostics ou de formations à l'attention de l'ensemble du personnel peuvent aussi être préconisées.

Recommandations

35. Le rapport d'enquête est conservé par l'employeur dans l'objectif de préserver la confidentialité des informations qu'il contient.

36. Si le rapport d'enquête recommande des mesures qui doivent être mises en œuvre par la hiérarchie (formation, changement de pratiques...), les conclusions du rapport peuvent lui être transmises¹³⁵.

37. Le rapport d'enquête peut être communiqué aux représentants du personnel en charge des questions de santé et de sécurité en version anonymisée et avec l'accord de la victime (et/ou de l'auteur du signalement)¹³⁶.

38. Néanmoins, selon la Défenseure des droits, une synthèse du rapport devrait être communiquée à la victime présumée qui, à défaut, pourra légitimement douter du traitement donné¹³⁷. Cette synthèse devra rendre compte de la méthodologie suivie, des différentes étapes de l'enquête, des conclusions de l'enquêteur et des décisions prises ou envisagées à l'issue de l'enquête. L'identité des témoins et le contenu de leur témoignage ne devraient pas y apparaître afin de les protéger du risque de représailles.

39. Il est également souhaitable que, dans l'emploi public comme privé, le mis en cause et les témoins soient informés de la fin de l'enquête.

S'agissant du mis en cause, dans l'emploi public, lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre, le rapport d'enquête et les comptes rendus d'audition lui sont communicables, sauf si cette communication est de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné¹³⁸.

¹³⁴ Arrêté du 26 mai 2021 relatif aux procédures de recueil et d'orientation des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins d'actes de violence dans les ministères sociaux.

¹³⁵ Arrêté du 31 août 2021 relatif à la procédure de recueil et de traitement des signalements d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et d'agissements sexistes au sein du ministère de la défense.

¹³⁶ Arrêté du 26 mai 2021 relatif aux procédures de recueil et d'orientation des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins d'actes de violence dans les ministères sociaux.

¹³⁷ Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024 ; voir aussi D. 2022-1284 du 3 octobre 2022, art. 4.

¹³⁸ CE, 5 février 2020, n° 433130, CAA, 16 février 2023, n° 21 LY01225.

En outre, le code général des relations entre le public et l'administration¹³⁹ permet aux personnes citées dans le rapport (agent s'estimant victime ou agent mis en cause) d'obtenir la communication du rapport définitif et des pièces. Néanmoins, cette communication doit se faire sous une forme anonymisée à l'exception des parties les concernant.

5. Qualifier les faits et sanctionner

i. Qualifier les faits

Au terme de l'enquête interne, la responsabilité de qualifier les faits, c'est-à-dire de conclure ou non à l'existence d'une discrimination, d'un harcèlement sexuel ou d'un harcèlement discriminatoire, revient à l'employeur en tant qu'autorité disciplinaire, et non à l'enquêteur, qui fait néanmoins connaître sa position dans son rapport d'enquête.

Recommandations

40. La Défenseure des droits tient à souligner qu'il est indispensable que la qualification des faits fasse l'objet de la plus grande attention et que les enquêteurs et employeurs soient suffisamment formés. L'employeur peut se tourner vers un conseil juridique à ce stade.

41. S'agissant des agents publics, la Défenseure des droits estime que la qualification juridique doit s'appuyer sur les manquements aux obligations spécifiques liées à l'interdiction du harcèlement sexuel, des agissements sexistes et discriminatoires prévus par le code général de la fonction publique et viser, s'il y a lieu, d'autres manquements figurant dans d'autres textes, tels que les codes ou chartes de déontologie ou dans la jurisprudence.

Pour qualifier les faits, l'employeur doit aussi veiller à ne pas les minimiser¹⁴⁰ ou, comme c'est régulièrement le cas dans les réclamations soumises au Défenseur des droits, à justifier des propos discriminatoires par leur caractère prétendument humoristique¹⁴¹. Par exemple, alors qu'une enquête interne avait confirmé qu'un salarié était victime de propos racistes, l'employeur a estimé qu'ils s'inscrivaient « *dans un contexte de plaisanteries* »¹⁴². Similairement, alors qu'une salariée était la cible de surnoms et commentaires à caractère sexiste et sexuel, son employeur a conclu que l'auteur des propos « *contribuait à la bonne ambiance* »¹⁴³. Comme jugé par une cour d'appel dans une autre affaire où le Défenseur des droits est intervenu : « *ce que certains individus trouvent humoristique et ne portant pas atteinte à la dignité peut être blessant et humiliant pour d'autres, notamment en ce qui concerne les plaisanteries à*

¹³⁹ Code général des relations entre le public et l'administration (CRPA), art. L. 311-6.

¹⁴⁰ Défenseur des droits, déc. n° [2019-212](#) du 5 septembre 2019.

¹⁴¹ Défenseur des droits, déc. n° [2020-223](#) du 19 novembre 2020.

¹⁴² Défenseur des droits, déc. n° [2021-263](#) du 30 septembre 2021 et CA Douai, 25 mars 2022, n° 19/00895.

¹⁴³ Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021.

connotation sexuelle dirigées à l'encontre des collègues de sexe féminin »¹⁴⁴. Le fait que des agents aient déclaré ne pas avoir été blessés par des propos grossiers ou à connotation sexuelle n'a pas empêché une cour administrative d'appel de caractériser un harcèlement sexuel¹⁴⁵.

Concernant l'emploi public, le Défenseur des droits a souligné dans un dossier de harcèlement sexuel que ni l'intention de nuire, ni l'humour dit « carabin », mentionnés par un employeur, ne constituent des éléments permettant d'exclure la qualification de harcèlement sexuel¹⁴⁶. Le Conseil d'État a considéré que des propos qui revêtent un caractère raciste pour certains et sexiste pour d'autres ne pouvaient être réduits à des propos triviaux. Dès lors, le Conseil d'État a estimé que le licenciement du mis en cause était justifié au regard de la gravité de la faute¹⁴⁷.

Autre exemple, le Défenseur des droits a été saisi par un agent de la police nationale alléguant être victime de harcèlement sexuel de la part d'un collègue devenu son supérieur, qui exhibait son sexe au sein de leur bureau en tenant des propos à caractère sexuel. Les faits dénoncés ont été reconnus en partie par le mis en cause. Cependant, la hiérarchie de l'agent a minimisé les effets des agissements du mis en cause en s'appuyant sur l'absence d'intention de nuire et en qualifiant les faits de « plaisanteries graveleuses »¹⁴⁸.

L'argument avancé selon lequel l'attitude de la victime a pu justifier le comportement discriminatoire du mis en cause est également contestable. Par exemple, dans un dossier instruit par le Défenseur des droits, un employeur privé a pu considérer que le « *style convivial* » de la salariée contribuait à expliquer le harcèlement sexuel qu'elle subissait¹⁴⁹. Or, dans le cadre du travail, le lien de subordination et la crainte des représailles renforcent la difficulté des victimes à exprimer une opposition ou à s'exclure du collectif, en particulier lorsque la discrimination est le fait d'un responsable hiérarchique. Le Défenseur des droits a par exemple instruit une affaire dans laquelle le responsable ayant harcelé sexuellement une salariée l'a ensuite incitée à conclure une rupture conventionnelle¹⁵⁰.

Le Défenseur des droits a également constaté que des employeurs écartaient de leur appréciation certains passages des auditions ou adoptaient des conclusions contradictoires avec leur contenu¹⁵¹.

¹⁴⁴ Défenseur des droits, déc. n° [2016-212](#) du 29 juillet 2016 et CA Orléans, 7 février 2017, n° [15/02566](#) ; voir aussi Rapport du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, rapport « [le sexisme dans le monde du travail : entre déni et réalité](#) », 6 mars 2015, p. 24.

¹⁴⁵ CAA Versailles, 20 octobre 2015, n° 14VE00480.

¹⁴⁶ Défenseur des droits, déc. n° [2023-131](#) du 20 juillet 2023.

¹⁴⁷ CE, 7 octobre 2022, n° 450492.

¹⁴⁸ Défenseur des droits, déc. n° [2024-100](#) du 28 juin 2024.

¹⁴⁹ Défenseur des droits, déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

¹⁵⁰ Défenseur des droits, déc. n° [2022-083](#), 31 août 2022.

¹⁵¹ Défenseur des droits, déc. n° [2020-223](#) du 19 novembre 2020 ; déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021 ; déc. n° [2022-083](#) du 31 août 2022 ; déc. n° [2024-105](#) du 11 juillet 2024.

Or, en cas de contentieux devant les tribunaux ou lorsque le Défenseur des droits est lui-même saisi, la communication par l'employeur de l'intégralité des enquêtes internes, y compris les comptes rendus d'audition, peut être ordonnée par les juges dans le cadre de la mise en état du dossier ou requise par le Défenseur des droits lors de l'instruction de la réclamation. Le code du travail dispose en effet qu'en matière de discrimination « *le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles* »¹⁵².

Concernant les agents publics, le Conseil d'État a précisé qu'« *il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction [...] que la conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si la décision contestée devant lui a été ou non prise pour des motifs entachés de discrimination, se détermine au vu de ces échanges contradictoires ; qu'en cas de doute, il lui appartient de compléter ces échanges en ordonnant toute mesure d'instruction utile* »¹⁵³.

Les tribunaux peuvent donc vérifier si le contenu des auditions a été pris en compte par l'employeur et si la qualification des faits retenue est cohérente.

Recommandations

42. La Défenseure des droits appelle les employeurs à se montrer vigilants et à considérer avec exigence les justifications invoquées par les mis en cause.

43. La Défenseure des droits recommande également aux employeurs d'avoir une appréciation objective, neutre et loyale de l'ensemble des éléments portés à leur connaissance lors de l'enquête interne et d'en tirer les conséquences sur la qualification des faits.

ii. Sanctionner l'auteur des faits et/ou l'inertie de la hiérarchie

À la suite de l'enquête interne, la sanction disciplinaire éventuellement décidée à l'encontre de la personne mise en cause relève de la responsabilité de l'employeur¹⁵⁴.

Le fait que le mis en cause soit placé en arrêt maladie n'empêche pas l'employeur d'engager une procédure disciplinaire à son égard. Des précisions ont été apportées par la jurisprudence : selon le Conseil d'État, le placement en congé de maladie du mis en cause ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire par l'employeur public ni à l'entrée en vigueur d'une sanction¹⁵⁵. Pour la Cour de cassation, concernant l'emploi privé, le licenciement disciplinaire n'est pas possible à l'encontre d'un salarié déclaré inapte¹⁵⁶.

¹⁵² C. trav., art. L. 1134-1.

¹⁵³ CE, ass. 30 octobre 2009, n° 298348.

¹⁵⁴ CGFP, art. L. 530-1.

¹⁵⁵ CE, 3 juillet 2023, n°459472.

¹⁵⁶ Cass. soc., 8 février 2023, n° 21-16.258.

La sanction doit être proportionnée : le Défenseur des droits a considéré à cet égard qu'un simple entretien de recadrage non formalisé ou une mise à pied de trois jours passée inaperçue en période de fêtes de fin d'année étaient insuffisants au vu de la gravité des fautes commises¹⁵⁷. Le fait que la personne mise en cause soit un responsable hiérarchique de la victime devrait également être pris en compte pour alourdir la sanction. Il n'existe pas de barème de correspondance entre fautes et sanctions. Si la sanction est attaquée devant un tribunal, celui-ci devra rechercher si les faits reprochés constituent une faute disciplinaire et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de cette faute.

L'employeur public comme privé peut sanctionner la faute commise par un agent ou salarié dans le cadre de l'exercice des fonctions ou, dans certaines situations, en dehors du service. En effet, un comportement incompatible avec l'exercice des fonctions ou, dans le secteur public, portant atteinte à la dignité de la fonction, même commis en dehors du service, peut donner lieu à une sanction¹⁵⁸.

Dans la décision-cadre n°2021-065, le Défenseur des droits a recommandé aux ministères mis en cause de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient effectives, proportionnées et dissuasives¹⁵⁹. En effet, les sanctions dont il a eu connaissance lors du traitement des réclamations concernant des faits de harcèlement sexuel sont apparues très en deçà de la gravité des faits et de la nature des fonctions exercées, notamment s'agissant de harceleurs qui exercent une autorité hiérarchique sur la victime.

Recommandation n°44

La Défenseure des droits réitère sa recommandation issue de la décision-cadre n°2021-065 selon laquelle les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, et l'étend aux employeurs privés.

Conformément aux dispositions prévues par l'article 29 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut décider de saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction à l'encontre de la personne mise en cause. C'est ce qu'il a préconisé dans un dossier de harcèlement sexuel commis par un professeur des écoles sur une collègue¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Défenseur des droits, déc. n° [2021-239](#) du 31 août 2021 ; déc. n° [2022-083](#), 31 août 2022.

¹⁵⁸ CE, 18 juillet 2018, n° 401527 ; CA Paris, 3 décembre 2020, n° 18/05175 ; Cass. soc., 2 mai 2024, n° 21-14.828.

¹⁵⁹ Défenseur des droits, décision-cadre n° [2021-065](#), 12 avril 2021.

¹⁶⁰ Défenseur des droits, déc. n° [2023-131](#) du 20 juillet 2023.

Recommandations

45. La Défenseure des droits estime que l'encadrant qui s'abstient de transmettre un signalement de discrimination à l'autorité disciplinaire devrait aussi faire l'objet de sanctions disciplinaires.

46. Dans l'emploi public, la Défenseure des droits observe que les victimes présumées ne sont pas entendues dans le cadre de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre du mis en cause alors que cette faculté est prévue par la loi¹⁶¹. C'est pourquoi l'institution a demandé aux employeurs dans la décision-cadre de 2021 précitée de prendre en compte la parole des victimes lors de la procédure disciplinaire.

47. Par ailleurs, la personne s'estimant victime qui a signalé les faits ignore généralement si des sanctions disciplinaires ont été infligées à l'encontre de la personne mise en cause. La Défenseure des droits recommande aux employeurs privés et publics d'informer les victimes de l'issue de la procédure disciplinaire.

48. Enfin, la Défenseure des droits invite les employeurs à demeurer vigilants à la situation des salariés et agents postérieurement à l'enquête interne : si celle-ci permet de reconnaître le statut de victime et de désigner les responsables des faits, elle ne prépare pas nécessairement la poursuite des relations professionnelles entre les intéressés. La mise en place d'un accompagnement à plus long terme est alors opportune.

49. La Défenseure des droits recommande également aux employeurs de transmettre aux référents égalité / harcèlement sexuel et aux représentants du personnel au titre de leurs attributions en matière de santé, sécurité et conditions de travail un bilan annuel des signalements ne comportant pas de données nominatives¹⁶².

Telles sont les recommandations de la Défenseure des droits relatives au recueil des signalements et aux enquêtes internes portant sur des faits de discrimination, incluant le harcèlement sexuel ou discriminatoire, dans l'emploi privé et public.



Claire HÉDON

¹⁶¹ CGFP, L. 532-6.

¹⁶² Pour les administrations, ce bilan doit figurer dans le rapport social unique qui est soumis chaque année aux membres du comité social, D n° 2020-1493 du 30 novembre 2020.

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

