

## Fiche 5

# Obtenir des dispositifs de signalement efficaces et des sanctions disciplinaires au sein des organisations

Dernière mise à jour : 01.02.2024

Outre les actions de prévention et en complément de celles-ci, le traitement des signalements par les organisations elles-mêmes, pouvant aboutir à des sanctions disciplinaires, présente de nombreux intérêts. Il est d'abord gage de célérité en permettant d'assurer une protection immédiate aux victimes et de faire cesser rapidement la discrimination. Il permet ensuite à l'organisation d'opérer des changements structurels visant à revoir les pratiques de l'organisation dans le cas où celles-ci seraient sources de discrimination ou ne permettraient pas d'y mettre un terme. Enfin, lorsqu'il est correctement réalisé, le traitement interne assoit la crédibilité des plans et actions de prévention et de formation à la lutte contre les discriminations.

Pourtant, si les dispositifs internes se sont multipliés depuis quelques années, les signalements internes donnent encore trop rarement lieu à de véritables enquêtes et sanctions disciplinaires. Le déni et l'absence de réaction adaptée des organisations face aux alertes qu'elles reçoivent en matière de discriminations contribuent à leur persistance et au fatalisme des victimes.

Les préconisations du Défenseur des droits visent à répondre à ces insuffisances et à guider les organisations dans les améliorations à apporter. Le Défenseur des droits observe en effet que les dispositifs d'alerte, 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<sup>1</sup> : information des salariés défaillante, absence d'enquête, longueur de la procédure, absence de sanction à l'issue de l'enquête, etc. Les lacunes et difficultés identifiées dans les procédures 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

---

<sup>1</sup> Comme le Défenseur des droits l'a constaté pour la cellule Thémis du ministère chargé des armées, pourtant mise en place depuis 2014 ([décision-cadre n° 2021-065 du 12 avril 2021](#)).

supérieur<sup>2</sup> ou encore les fédérations sportives<sup>3</sup> ; nombre de recommandations du Défenseur des droits développées ci-après valent donc au-delà du seul domaine de l'emploi.

## 1. Mettre en place des dispositifs de signalement

Une procédure de signalement, qui peut prendre la forme d'un dispositif d'alerte dédié ou d'une cellule d'écoute, permet aux personnes de signaler tout type de comportement discriminatoire ou violences sexuelles et sexistes dont elles auraient été victimes ou témoins, par exemple, sur le lieu de travail concerné s'il s'agit de salariés ou agents publics.

Pour rappel, tout employeur, public ou privé est légalement tenu de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des salariés ou des agents publics<sup>4</sup>. La méconnaissance de l'obligation de sécurité engage la responsabilité civile ou administrative de l'employeur, qui doit prouver avoir pris toutes les mesures nécessaires pour prévenir et, le cas échéant, sanctionner le harcèlement discriminatoire<sup>5</sup>.

Dans le secteur privé, toutes les entreprises de plus de 50 salariés ont l'obligation depuis 2016 de se doter d'un dispositif d'alerte, sans qu'il soit précisé si ce dispositif doit concerner spécifiquement les discriminations et/ou les violences sexuelles et sexistes<sup>6</sup>.

Dans la fonction publique, l'accord sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de 2018 a prévu la mise en place de « *dispositifs de signalement, de traitement, et de suivi des violences sexuelles et sexistes auprès de chaque employeur public* ». Cette obligation a ensuite été élargie à l'ensemble des faits de discrimination, qui englobent en droit les phénomènes de harcèlement sexuel et toutes les autres formes de harcèlement discriminatoires, dont le harcèlement sexiste<sup>7</sup>. Désormais inscrite dans le code général de la fonction publique, elle implique que tous les employeurs doivent mettre en place des dispositifs ayant 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*

---

<sup>2</sup> Arrêté du 17 mars 2021 portant application, dans les établissements relevant de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, du 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.

<sup>3</sup> Arrêté du 31 juillet 2023 portant application dans les services centraux relevant des ministres chargés de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, et dans les services déconcentrés et les établissements relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de recueil et de traitement des signalements des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique.

<sup>4</sup> Art. L. 1152-4 et L. 4121-1 du code du travail ; art. L. 136-1 du code général de la fonction publique.

<sup>5</sup> Cass. civ., 1<sup>er</sup> juin 2016, n° 14-19.702 ; CE, Ass., 30 octobre 2009, *M<sup>me</sup> Perreux*, n° 298348 ; CE, 10 janvier 2011, *M<sup>me</sup> Levêque*, n° 325268.

<sup>6</sup> V. les art. 6 et 8 de 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 qui prévoient l'obligation de mettre en place « *des procédures appropriées de recueil des signalements [d'un crime, d'un délit ou encore d'une violation grave et manifeste d'un engagement international] émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés [...]* »

<sup>7</sup> Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

*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 »* (art. L. 135-6). Le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 précise les conditions d'application de cette obligation. Il dispose notamment que doit être prévue « *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* »<sup>8</sup>. Les administrations sont libres d'internaliser ces dispositifs, de faire appel à un prestataire, d'adopter une configuration mixte, ou de les mutualiser.

En amont des recours et voies prévus par la loi, certaines organisations, notamment dans le cadre de leur démarche de labellisation diversité et/ou égalité, ont de leur propre initiative mis en place des cellules d'écoute pour signaler les situations de discrimination. Lorsqu'ils sont centrés sur les violences sexuelles et sexistes, le Défenseur des droits recommande que ces dispositifs internes soient élargis aux situations de discrimination. Le Défenseur des droits appelle également à une harmonisation du cadre des dispositifs internes de signalement, dont l'organisation peut varier selon les entreprises et administrations concernées, et à une meilleure identification des bonnes pratiques adoptées, en vue de leur généralisation.

À travers les réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits constate par ailleurs que les dispositifs d'alerte internes n'ont bien souvent pas été saisis, soit par manque d'information, soit par manque de confiance envers les garanties d'impartialité et de confidentialité qu'ils offrent (surtout lorsqu'ils sont internalisés), soit encore en raison de doutes quant à leur efficacité. Il rappelle que l'information des personnes concernées, et notamment du personnel, sur leurs droits et les dispositifs, est nécessaire et que les actions de communication doivent être régulièrement répétées. Il souligne par ailleurs que ces dispositifs d'alerte, pour constituer un réel progrès, doivent être mis en place de manière effective, confiés à des personnes impartiales et formées, et avec toutes les garanties en matière d'usage des données personnelles et de confidentialité. Ces garanties, tout comme les bilans et les améliorations portées au dispositif, doivent être intégrées dans le plan plus global de prévention de discriminations de l'organisation (voir fiche n° 4).

## 2. Enquêter pour établir les faits de discrimination

Quand ils ont connaissance d'allégations, il importe que les employeurs, et plus généralement les responsables du traitement des signalements, mènent des enquêtes rapides et rigoureuses pour faire cesser au plus vite la situation de discrimination et pour répondre à l'exigence de crédibilité des dispositifs de signalement et d'enquête existants. En dépit de l'obligation de sécurité pesant sur les employeurs, le Défenseur des droits relève pourtant que les enquêtes ne sont pas systématiquement mises en œuvre. Lorsqu'elles le sont, les enquêtes internes peuvent présenter des failles rendant leurs conclusions contestables. Il est

---

<sup>8</sup> V. la fiche explicative publiée par la DGAFP en juin 2020, « [Présentation du dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlements et d'agissements sexistes dans la fonction publique](#) ».

ainsi constaté, dans la majorité des dossiers traités par l'institution, que les enquêtes comportent des lacunes sur la méthode et révèlent un manque de formation des personnes chargées de conduire l'instruction du signalement<sup>9</sup>. Le Défenseur des droits rappelle qu'une enquête bien menée est indispensable pour établir la matérialité des faits et déterminer s'ils sont ou non constitutifs de harcèlement ou de discrimination<sup>10</sup>.

L'absence de cadre réglementaire a conduit plusieurs fois la Cour de cassation à préciser la portée des principes devant gouverner les enquêtes internes en cas de discriminations et/ou violences sexuelles et sexistes. Par exemple, le respect du principe du contradictoire n'impose pas à l'employeur d'entendre le présumé auteur des faits de harcèlement ni de lui donner accès au dossier<sup>11</sup>. Par ailleurs, la Cour a pu considérer qu'il n'y avait pas lieu d'écarter les conclusions d'une enquête interne sur le fondement de ses modalités de mises en œuvre (enquête menée par un service non compétent) et que, par conséquent, il s'agissait d'un mode de preuve valable<sup>12</sup>. C'est autour de ces jurisprudences et des préconisations de l'accord national interprofessionnel du 26 mars 2010 que les entreprises doivent bâtir en amont leur dispositif interne et déployer les enquêtes.

Dès lors que les faits sont complexes et graves, ce qui est généralement le cas dans les affaires de violences sexuelles et de discrimination, une attention particulière doit être portée à l'audition des protagonistes et des témoins afin de sécuriser l'enquête et ses suites, notamment la procédure disciplinaire. Ces auditions peuvent par ailleurs permettre de s'assurer qu'il n'y a pas d'autres victimes et révéler les défaillances de la hiérarchie. Afin de répondre à des exigences de rigueur de l'enquête<sup>13</sup>, ces auditions doivent être consignées dans des procès-verbaux dûment signés. La rédaction de procès-verbaux permet notamment de s'assurer que les questions posées sont formulées de façon ouverte, afin de ne pas orienter les déclarations des salariés ou agents auditionnés, et qu'elles couvrent l'ensemble des faits signalés. L'enquête peut ainsi permettre à l'employeur de prendre les mesures appropriées et ciblées pour éviter la réitération de ces comportements et prononcer, le cas échéant, des sanctions disciplinaires. Au-delà, les analyses peuvent mettre en lumière des pratiques problématiques à réviser.

De manière générale, en l'absence de cadre réglementaire précis, le Défenseur des droits appelle ainsi les employeurs publics et privés à suivre les recommandations émises dans sa décision-cadre du 2 juillet 2015 pour la mise en place de dispositifs d'alerte efficaces et respectueux des droits de chacun et chacune<sup>14</sup> :

---

<sup>9</sup> [Défenseur des droits, décision n° 2021-265 du 21 décembre 2021.](#)

<sup>10</sup> Concernant spécifiquement la fonction publique, le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 indique que le traitement des faits signalés est assuré « *notamment par la réalisation d'une enquête administrative* » (art. 1<sup>er</sup>, 3°).

<sup>11</sup> Cass. soc., 29 juin 2022, n° 20-22.220 : « *Le respect des droits de la défense et du principe de la contradiction n'impose pas que, dans le cadre d'une enquête interne destinée à vérifier la véracité des agissements dénoncés par d'autres salariés, le salarié ait accès au dossier et aux pièces recueillies ou qu'il soit confronté aux collègues qui le mettent en cause ni qu'il soit entendu, dès lors que la décision que l'employeur peut être amené à prendre ultérieurement ou les éléments dont il dispose pour la fonder peuvent, le cas échéant, être ultérieurement discutés devant les juridictions de jugement* ».

<sup>12</sup> Cass. soc., 1<sup>er</sup> juin 2022, n° 20-22.058.

<sup>13</sup> CE, 14 mai 1986, n° 71856.

<sup>14</sup> [Défenseur des droits, décision-cadre MLD-2015-151 du 2 juillet 2015 relative aux dispositifs d'alerte interne de lutte contre les discriminations au regard de la protection des droits des salariés.](#)

- Respect des critères d'autorisation définis par la CNIL (le dispositif devant faire l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation de la CNIL) ;
- Information et consultation des institutions représentatives du personnel afin d'asseoir la légitimité du dispositif ;
- Information régulière à l'attention des salariés ou agents, de la ligne hiérarchique, des ressources humaines et des représentants du personnel ;
- Traitement impartial et juridique du signalement (rédaction d'un accusé de réception, prise en charge de l'alerte et élaboration d'une première réponse dans un délai raisonnable à compter de l'alerte, etc.) ;
- Protection de l'ensemble des salariés ou agents concernés par le dispositif (protection de l'émetteur de l'alerte et/ou victime, de la personne mise en cause par l'alerte, des personnes en charge du recueil et du traitement de l'alerte, des témoins et de toute personne entendue dans le cadre de l'enquête) ;
- Traitement effectif des signalements (tenir rapidement informé l'employeur, par la personne en charge du recueil et du traitement des alertes, des difficultés et de l'urgence de la situation rencontrée par l'agent ou le salarié ; établir une décision formalisée, motivée et respectueuse du droit transmise à l'émetteur et à la personne objet de l'alerte ; en cas de discrimination et/ou de harcèlement discriminatoire établi, sanctionner l'auteur des faits et informer l'émetteur de l'alerte de la nature et du degré de la sanction prononcée, etc.) ;
- Suivi statistique annuel et évaluation (enquête sur la perception des discriminations et sur les actions de lutte contre les discriminations mises en place par l'entreprise ou l'organisme concerné, bilan du dispositif de signalement mis en place et audit régulier de l'organisation et du fonctionnement du dispositif).

### 3. Mettre fin aux discriminations

#### a. Protéger les victimes de discrimination

Alors que la peur des représailles constitue l'une des explications majeures du non-recours des personnes victimes de discrimination, renforcer la protection des salariés et agents qui signalent de tels faits est indispensable. C'est tout particulièrement le cas quand les salariés ou agents ont dénoncé des faits de harcèlement, les exposant à un renforcement des comportements et propos humiliants et dégradants des auteurs mais aussi parfois du collectif de travail. Des mesures temporaires peuvent être prises à cet égard dès le début de l'enquête.

À ce titre, deux mécanismes particuliers existent en droit de la fonction publique, que le Défenseur des droits recommande de mettre plus systématiquement en œuvre. D'une part, l'article L. 531-1 du code général de la fonction publique prévoit la suspension de l'agent mis en cause pour des faits de discrimination ou de harcèlement sexuel ou discriminatoire. Cette suspension est par ailleurs recommandée dans les guides ou instructions de l'État afin d'éviter notamment l'aggravation des préjudices pour les agents ayant signalé, par exemple, des faits de harcèlement discriminatoire<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Fiches pratiques sur la conduite à tenir dans les situations de harcèlement sexuel dans la fonction publique*, 2018 ; Circulaire du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction

D'autre part, l'article L. 134-5 de ce même code prévoit une obligation de protection fonctionnelle : « [l]a 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 [...] ». L'administration ne peut refuser cette protection à un agent dès lors que les faits entrent dans le champ d'application de la disposition précitée<sup>16</sup>. Si les conditions d'octroi de la protection juridique sont réunies, seul un intérêt général dûment justifié, dont la jurisprudence retient une conception particulièrement restrictive, peut fonder un refus de protection<sup>17</sup>. Le refus illégal de protection engage quant à lui la responsabilité de l'administration si l'agent subit, de ce fait, un préjudice<sup>18</sup>.

À travers les saisines qu'il reçoit, le Défenseur des droits constate que trop peu d'agents ayant dénoncé des discriminations bénéficient de la protection fonctionnelle<sup>19</sup>. La mise en œuvre de cette procédure étant conditionnée à l'accord de l'autorité hiérarchique, son application dépend dans certaines hypothèses de l'administration qui est mise en cause, directement ou indirectement, par l'agent qui a dénoncé les faits. Pour garantir l'effectivité du droit à une protection, le Défenseur des droits rappelle que l'autorité compétente pour l'accorder doit offrir les garanties d'impartialité<sup>20</sup>.

## b. Sanctionner de manière dissuasive les auteurs de discrimination

Une fois la discrimination établie, il convient d'y répondre correctement pour envoyer le bon message à l'ensemble des salariés et agents, pour que les uns ne craignent pas (ou moins) de parler et que les autres n'hésitent pas (ou moins) à réagir promptement face aux discriminations en sachant pouvoir compter sur l'appui de leur employeur. Les sanctions disciplinaires dont le Défenseur des droits a connaissance se révèlent pourtant très en deçà de ce qu'il est permis d'attendre, notamment s'agissant de harceleurs qui exercent une autorité hiérarchique sur la victime, circonstance considérée comme aggravante dans le code pénal (art. 222-33, III). Le Défenseur des droits demande donc aux employeurs de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient « effectives, proportionnées et dissuasives », comme l'exige le droit européen.

Il rappelle aussi que la sanction des comportements discriminatoires incombe également aux organes d'inspection et organismes disciplinaires des différents secteurs professionnels que sont par exemple les ordres professionnels (dans la santé, le sport...) et qui doivent être encouragés par les pouvoirs publics à s'impliquer davantage. Les pouvoirs publics ont par exemple renforcé les obligations des ordres du secteur médical en matière de recensement,

---

publique ; Guide de la DGAFP, *Lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique. Guide des outils statutaires et disciplinaires*, 2022.

<sup>16</sup> CE, 17 janvier 1996, *Mlle Lair*, n° 128950.

<sup>17</sup> CE, 14 février 1975, *Teitgen*, n° 87730 ; CE, 18 mars 1994, *Rimasson*, n° 92410.

<sup>18</sup> CE, 17 mai 1995, *Kalfon*, n° 141635.

<sup>19</sup> [Défenseur des droits, décision-cadre n° 2021-065 du 12 avril 2021 portant sur le harcèlement sexuel dans les forces de sécurité publique.](#)

<sup>20</sup> [Défenseur des droits, avis n° 19-07 du 26 avril 2019 relatif au projet de loi n° 1802 de transformation de la fonction publique.](#)

de traitement des signalements de refus de soin et de prévention des discriminations des bénéficiaires de la CMU et CMU-C<sup>21</sup>.

Il est indispensable par ailleurs de rappeler que les procédures disciplinaires et les procédures pénales sont indépendantes les unes des autres. L'employeur, public ou privé, peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale éventuellement en cours. De plus, si le juge pénal a statué et relaxé une personne mise en cause, l'employeur peut tout de même la sanctionner. En effet, la relaxe ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe aucune preuve, mais que celle-ci se révèle insuffisante pour caractériser le délit au regard des exigences du droit pénal. Or la preuve de certains faits peut être suffisante pour une sanction disciplinaire dès lors que les comportements en cause sont prohibés par le code du travail ou le code général de la fonction publique. Enfin, le Défenseur des droits rappelle que des comportements non susceptibles d'être qualifiés de discrimination ou de harcèlement pourraient néanmoins être sanctionnés au motif qu'ils seraient contraires aux principes déontologiques.

Pour se sentir dûment protégées, les victimes doivent dans tous les cas être tenues informées des suites données au signalement et à l'enquête. La transparence doit être apportée sur les sanctions décidées dans l'organisation (sans désigner nommément les auteurs concernés) pour renforcer la crédibilité de l'engagement de l'employeur, contribuer à la prévention des discriminations au sein de la structure et lutter contre le non-recours. Communiquer sur les sanctions permet également de mieux faire connaître le dispositif de signalement et de renforcer la confiance des personnels et usagers concernés.

***Pour en savoir plus :***

- [Contribution du Défenseur des droits au rapport relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique \(DGAFP\), 2021](#)
- [Décision-cadre MLD-2015-151 relative aux dispositifs d'alerte interne de lutte contre les discriminations au regard de la protection des droits des salariés, 2 juillet 2015](#)

---

<sup>21</sup> Le décret n° 2016-1009 du 21 juillet 2016 a créé une commission, placée respectivement auprès du Conseil national de l'Ordre des médecins, de l'Ordre des chirurgiens-dentistes et de l'Ordre des sages-femmes, chargée d'évaluer les pratiques de refus de soins opposés par les professionnels de santé inscrits au tableau de chacun de ces ordres. Dans ce contexte, le Conseil national de l'Ordre des médecins et le Défenseur des Droits collaborent dans le cadre d'une convention de partenariat.