



Union
Syndicale
Bruxelles

Septembre 2026

NEWSLETTER N° 38

Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

La présente lettre d'information est consacrée au sujet important du harcèlement. De nombreuses situations concrètes impliquent plusieurs personnes. Nous expliquons les conditions que doit remplir le comportement d'un membre du personnel pour être qualifié de harcèlement moral. Les trois arrêts présentés ici précisent le devoir de diligence incombant aux institutions, lesquelles doivent répondre, en cas d'allégation de harcèlement, avec toute l'énergie nécessaire, la rapidité et la sollicitude requises par les circonstances de l'espèce. En tant que nouveau développement juridique, la CJUE explicite la manière dont le harcèlement peut être commis de manière collective par plusieurs personnes agissant en concertation. Le harcèlement peut même revêtir une forme «passive», pour autant que le comportement de la personne «passive» reflète une conduite individuelle intentionnelle venant s'ajouter à celle d'une autre personne, l'auteur du harcèlement. Enfin, la Cour applique le critère de l'observateur objectif (impartial et raisonnable) pour apprécier les faits de harcèlement allégués.

Continuez à nous envoyer vos suggestions de sujets à traiter ou vos questions et commentaires à l'adresse:
StaffMatters@unionsyndicale.eu

Harcèlement moral – Article 12 bis du statut – Demande d'assistance
– Article 24 du statut – Enquête administrative – Devoir de diligence
– Principe de bonne administration
– Harcèlement collectif/passif – commencement de preuve

Harcèlement : évolutions juridiques récentes.
Le harcèlement peut-il être commis de manière «collective» et « passive » en impliquant plusieurs personnes?

Affaire T 295/23 et T 1176/23, *WU/ Eurojust*, arrêt du 15 octobre 2025

Affaire C 343/23 P, *Colombani/SEAE*, arrêt du 16 avril 2026

Affaire T 565/22, *HF/Parlement*, arrêt du 9 avril 2025

Remerciements:
cette traduction française réalisée avec le concours de l'EPSU-CJ

Avertissement

Bien que cette lettre d'informations juridiques ait été préparée avec soin, elle ne peut remplacer un conseil juridique individuel. Chaque situation comporte de nombreux aspects et requiert une analyse juridique complexe et une stratégie d'action individuelle. Plutôt que d'agir uniquement sur la base d'explications génériques ou de précédents, adressez-vous plutôt à nos experts juridiques pour un conseil juridique individuel et/ou pour vous représenter.



Les faits de l'affaire *WU/Eurojust*

Dans l'affaire *WU/Eurojust*, le requérant, un agent temporaire d'Eurojust, a introduit une demande d'assistance fondée sur l'article 24 du statut en alléguant des comportements répétés de harcèlement moral qui auraient été commis par dix membres du personnel d'Eurojust, mais qui trouveraient tous leur origine dans les comportements du directeur administratif de cette agence. Celui-ci exerce, à l'égard du personnel d'Eurojust, les pouvoirs conférés à l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») et à l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'« AHCC »). À la demande du requérant, le directeur administratif s'est récusé de la procédure. Eurojust a scindé en deux le traitement de la demande d'assistance en confiant les pouvoirs de l'AHCC à deux organes différents. Le collège d'Eurojust, désigné pour connaître des allégations dirigées contre le directeur administratif (ci-après le « *volet 1* »), a délégué ses pouvoirs d'AHCC à trois des membres nationaux qui le composaient. Le conseil exécutif d'Eurojust a quant à lui été désigné pour connaître des allégations dirigées contre les neuf autres membres du personnel (ci-après le « *volet 2* »). Ces deux organes différents ont respectivement ouvert une enquête administrative pour les volets 1 et 2 susvisés, dont ils ont confié la conduite à des enquêteurs externes. Sur la base du rapport d'enquête établi par ces derniers, le collège et le conseil exécutif ont décidé de clore cette enquête sans suite pour leur volet respectif. Par la suite, ils ont rejeté les deux réclamations introduites par le requérant contre ces décisions.

Décision du tribunal dans l'affaire *WU/Eurojust*

Le Tribunal annule les deux décisions attaquées adoptées par le collège et le conseil exécutif de l'agence au motif que ces derniers n'ont pas satisfait à l'obligation de diligence qui leur incombait à l'égard du requérant. Le Tribunal rappelle que les institutions sont tenues, au titre des articles 12 bis et 24 du statut, de garantir à leurs fonctionnaires et à leurs agents des conditions de travail qui respectent leur santé, leur sécurité et leur dignité et de mettre à leur disposition en temps utile des procédures permettant d'assurer que leurs conditions de travail répondent à ces exigences. L'article 24 du statut leur impose une obligation d'assistance en vue de protéger les fonctionnaires de l'Union contre des attaques et des mauvais traitements émanant non seulement de tiers, mais également d'autres fonctionnaires ou agents de l'Union, indépendamment de leur position hiérarchique, ou de membres d'une institution. En vertu de l'obligation d'assistance et si elle est en présence d'un incident incompatible avec l'ordre et la sérénité du service, les institutions sont tenues d'intervenir avec toute l'énergie nécessaire et répondre avec la rapidité et la sollicitude requises par les circonstances de l'espèce en vue d'établir les faits et d'en tirer, en connaissance de cause, les conséquences appropriées. L'obligation d'assistance comporte, en particulier, le devoir pour l'administration d'examiner sérieusement, avec rapidité et en toute confidentialité, la demande d'assistance dans laquelle un harcèlement moral est allégué et d'informer le demandeur de la suite réservée à celle-ci. Le droit à une bonne administration (article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) comporte une obligation de diligence de l'administration, laquelle doit agir avec soin et prudence, la méconnaissance de cette obligation constituant une violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

S'agissant des conditions requises pour reconnaître le harcèlement moral, le Tribunal rappelle que les actes constitutifs de harcèlement relèvent d'un processus continu dans le temps. Il peut donc, par définition, être le résultat d'un ensemble de comportements différents, qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement constitutifs en soi d'un harcèlement moral, mais qui, appréciés globalement et de manière contextuelle, y compris en raison de leur accumulation dans le temps, pourraient être considérés en tant que tels. Lorsqu'est examinée la question de savoir si des comportements invoqués par une partie requérante sont constitutifs d'un harcèlement moral, il convient d'examiner ces faits tant isolément que conjointement en tant qu'éléments d'un environnement global de travail créé par les comportements d'un ou de plusieurs membres du personnel à l'égard d'un autre membre de ce personnel.

En l'espèce, le conseil exécutif a demandé aux enquêteurs externes d'enquêter sur les seuls faits relevant du volet 2 et non sur l'ensemble des faits allégués dans la demande d'assistance du requérant. Ce n'est qu'ultérieurement que les membres nationaux délégataires du collège ont étendu la mission initialement confiée aux enquêteurs externes aux faits relevant du volet 1. L'élaboration d'un rapport d'enquête unique par des enquêteurs externes, même à considérer que ceux-ci aient fait preuve d'impartialité, ne suffit pas à satisfaire à l'ensemble des exigences qui s'imposaient à Eurojust au titre de son obligation d'assistance. En effet, ces enquêteurs n'étaient pas investis des pouvoirs de l'AIPN ou de l'AHCC et avaient pour seule compétence d'établir un rapport d'enquête et, le cas échéant, d'émettre un avis sur la responsabilité des personnes concernées par cette enquête.

D'autre part, dès lors que le harcèlement moral allégué dans la demande d'assistance pouvait être le fait de plusieurs personnes exerçant des fonctions au sein d'Eurojust et agissant de manière coordonnée ou, à tout le moins, simultanée, l'examen des allégations par une AHCC, pour une partie d'entre elles, et par une AHCC différente, pour

l'autre partie, méconnaît l'obligation de l'administration d'examiner avec soin et prudence tous les éléments pertinents du cas d'espèce dont elle est saisie. Il en est ainsi, car un tel examen est susceptible de faire obstacle à une appréciation globale et contextuelle de l'ensemble des faits dénoncés comme caractérisant l'existence du harcèlement moral invoqué et de faire abstraction, dans l'appréciation de ces faits, des interactions ayant pu exister entre les personnes auxquelles ces faits sont imputés et entre les comportements qui leur sont reprochés. Le Tribunal en conclut qu'Eurojust n'a pas satisfait à l'obligation de diligence inhérente au principe de bonne administration, à la lumière duquel elle est tenue de mettre en œuvre l'obligation d'assistance qui pèse sur elle au titre de l'article 24 du statut.

S'agissant des conséquences des irrégularités de la procédure et du non-respect du principe de bonne administration, le Tribunal constate que, en scindant la demande d'assistance en deux volets confiés à deux AHCC distinctes, Eurojust n'a pas donné à celle des deux AHCC qui était compétente la possibilité d'examiner les interactions pouvant exister entre le directeur administratif et les autres personnes visées par la demande d'assistance. Ainsi, il ne saurait être exclu que, sans la violation du devoir de diligence, le contenu de la décision adoptée régulièrement par l'AHCC compétente aurait pu être différent et aurait pu conduire à la reconnaissance de l'existence d'un harcèlement. Par conséquent, le Tribunal annule les décisions attaquées.

Faits et décision dans l'affaire *Colombani/EEAS*

Ce litige récemment tranché par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) portait également sur la demande d'assistance du requérant au titre de l'article 24 du statut et sur des allégations de harcèlement moral (article 12 bis du statut) formulées par le requérant à l'encontre de quatre personnes. Le Tribunal avait rejeté l'intégralité des



arguments du requérant – rejet confirmé par la Cour saisie sur pourvoi – en ce qu’il avait estimé, en substance, que celui-ci n’avait pas apporté un commencement de preuve d’un harcèlement et que l’autorité investie du pouvoir de nomination (le SEAE) n’était pas tenue d’ouvrir une enquête administrative. Le SEAE n’avait pas rejeté à tort la demande d’assistance sur la base des faits présentés dans la demande. Il appartient au demandeur d’assistance d’apporter un commencement de preuve d’un harcèlement moral. Cette notion se définit comme étant une « conduite abusive » qui se matérialise par des comportements, des paroles, des actes, des gestes ou des écrits manifestés « de façon durable, répétitive ou systématique », ce qui implique que le harcèlement moral doit être compris comme étant un processus s’inscrivant nécessairement dans le temps et suppose l’existence d’agissements répétés ou continus et qui sont « intentionnels », par opposition à « accidentels ». D’autre part, pour relever de ladite notion, ces comportements, ces paroles, ces actes, ces gestes ou ces écrits doivent avoir pour effet de porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l’intégrité physique ou psychique d’une personne.

Il ne saurait être exclu qu’un harcèlement puisse être commis de manière collective par plusieurs personnes lorsque les agissements de celles-ci relèvent d’un seul et même comportement de harcèlement et que chacune d’elles y contribue par son comportement individuel et personnel. Toutefois, la CJUE ajoute que la personne s’estimant victime d’un harcèlement moral collectif doit apporter un commencement de preuve, non seulement d’un comportement individuel et personnel de chacun des harceleurs présumés, mais également de l’existence d’une certaine concertation entre ces derniers. À défaut de comportements coordonnés entre les harceleurs présumés, l’absence d’intervention d’une personne pour empêcher des agissements abusifs d’autrui dont elle a connaissance ne constitue pas, en principe, un harcèlement moral de sa part.

En outre, la notion de « comportement » (article 12 bis du statut) est susceptible de couvrir non seulement un comportement actif, mais également un comportement passif, tel que le fait de marginaliser ou d’exclure un fonctionnaire ou un agent sur son lieu et dans les relations de travail, voire une omission d’agir. À cet égard, le harcèlement moral « passif » doit également constituer une « conduite abusive » et comporter, à ce titre, une composante nécessitant l’intervention de son auteur, tel que le refus de communiquer avec quelqu’un, de l’ignorer ou de l’isoler. Un comportement « passif » peut donc constituer un harcèlement, pour autant qu’il reflète un comportement individuel intentionnel, par opposition à « accidentel », s’inscrivant dans le temps et ayant pour effet de porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l’intégrité physique ou psychique d’une personne. Dans cette affaire, la CJUE a rejeté le pourvoi. Elle a jugé que le Tribunal n’avait pas commis d’erreur de droit. Celui-ci n’avait pas expressément exclu la possibilité d’un harcèlement collectif mais avait considéré que, factuellement, il n’y avait pas d’implication individuelle et personnelle de la personne accusée de harcèlement (passif).

Faits et décision dans l’affaire HF/Parlement

De même, dans la troisième affaire présentée ici, le requérant avait soutenu que le comportement de son supérieur hiérarchique, pris dans son ensemble et replacé dans son contexte, était constitutif de harcèlement moral et que l’institution (le Parlement européen) avait violé l’article 24 du statut ainsi que le principe de bonne administration. Le Tribunal a conclu que le Parlement n’avait pas commis d’erreur manifeste d’appréciation lorsqu’il a décidé qu’il n’y avait pas de harcèlement moral et a partant refusé de lui accorder l’assistance au titre de l’article 24 du statut. Le Tribunal a rappelé que les circonstances du harcèlement doivent être appréciées globalement et de manière contextuelle, et qu’un processus peut être le résultat de plusieurs actes, qui, pris isolément, ne sont pas abusifs en soi. À la lumière du contexte de difficultés organisationnelles au sein du service, il convient d’examiner si les actes allégués revêtent une réalité objective suffisante, au sens où un observateur impartial et raisonnable, doté d’une sensibilité normale et placé dans les mêmes conditions, les considérerait comme excessifs et critiquables. Les difficultés organisationnelles au sein du service relèvent du contexte dans lequel les actes allégués se sont produits ; il en résulte que ces difficultés pourraient être prises en compte dans la reconstitution des conditions dans lesquelles cet observateur a dû être placé afin de déterminer comment il aurait apprécié les faits allégués s’il en avait été témoin. Enfin, le Tribunal affirme que le fait qu’un fonctionnaire ait des relations difficiles, voire conflictuelles, avec des collègues ou des supérieurs hiérarchiques ne constitue pas, à lui seul, la preuve d’un harcèlement moral. Le Tribunal a conclu que les conditions requises pour établir le harcèlement n’étaient pas satisfaites et a rejeté le recours.





Commentaires :

1. Chaque membre du personnel a le droit de travailler dans un environnement sain, sûr, digne et exempt de harcèlement. De même, tout membre du personnel doit s'abstenir de toute forme de harcèlement moral ou sexuel (article 12 bis du statut). L'article 24 du statut, qui impose l'obligation d'assister le personnel, est une expression procédurale du principe de bonne administration (article 41 de la charte des droits fondamentaux). Il comporte un **devoir de diligence** incombant à l'administration, qui est tenue d'agir avec **soin et prudence** dans l'intérêt du personnel.
2. Les arrêts rendus dans les trois affaires présentées ici rappellent que les institutions, dans le cadre de leur devoir d'assistance à l'égard de leur personnel, « doivent intervenir avec **toute l'énergie nécessaire** et répondre avec la **rapidité** et la **sollicitude** requises par les circonstances de l'espèce en vue d'établir les faits et d'en tirer, en connaissance de cause, les conséquences appropriées ». L'administration est tenue d'examiner **sérieusement, avec rapidité et en toute confidentialité** toute demande d'assistance dans laquelle un harcèlement est allégué ; elle doit en outre **informer** le demandeur de la suite réservée à celle-ci.
3. Concrètement, il est important qu'une victime de harcèlement (moral ou sexuel) conserve tous les éléments de preuve et sollicite l'assistance de l'institution en introduisant en temps utile une **demande formelle d'assistance** au titre de l'article 24 du statut. Cette demande d'assistance permet de saisir l'AIPN et de faire ainsi valoir les obligations de l'institution à l'égard de son personnel, afin de pouvoir exercer et faire respecter ces droits.
4. Toutes les affaires présentées ici concernent le harcèlement moral et contiennent des définitions importantes des termes juridiques y relatifs. La **définition** fondamentale du **harcèlement** repose sur deux conditions :
(1) premièrement, une conduite abusive (ou inappropriée) qui se matérialise par des comportements, des paroles, des actes, des gestes ou des écrits manifestés de façon durable, répétitive ou systématique ;
(2) deuxièmement, ces comportements, paroles, actes, gestes ou écrits doivent avoir pour effet de porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne. Seule la première condition requiert l'élément subjectif d'une intention : l'intention délibérée est uniquement requise quant à la commission intentionnelle des actes en cause, tandis que *l'effet du harcèlement* (atteinte à la personnalité, à la dignité, etc.) n'a pas à être intentionnel. Par exemple, le harcèlement moral peut être caractérisé sans qu'il soit démontré que le harceleur ait entendu, par ses agissements, discréditer la victime ou dégrader intentionnellement ses conditions de travail.¹
5. Le comportement constitutif de harcèlement se définit comme un ensemble de comportements différents, s'inscrivant dans le temps, qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement constitutifs en eux-mêmes d'un harcèlement moral, mais qui, **appréciés globalement et de manière contextuelle**, y compris en raison de leur accumulation dans le temps, peuvent être qualifiés de harcèlement. C'est pourquoi il convient d'examiner ces faits **tant isolément que conjointement** en tant qu'éléments d'un environnement global de travail.
6. Dans l'affaire WU/Eurojust, l'élément essentiel selon le Tribunal était que, dès lors qu'Eurojust a scindé la demande d'assistance en deux volets distincts et les a confiés à deux AHCC distinctes, il n'était plus possible d'apprécier globalement et de manière contextuelle l'ensemble des faits dénoncés. En faisant ainsi abstraction des interactions pouvant exister entre les différentes personnes auxquelles les faits étaient imputés, l'institution a manqué à son devoir de diligence inhérente au principe de bonne administration à la lumière duquel elle est tenue de mettre en œuvre l'obligation d'assistance qui pèse sur elle au titre de l'article 24 du statut.
7. Il convient de noter que, dans l'affaire WU/Eurojust, l'enquête ayant précédé les décisions des deux AHCC n'a pas été scindée en deux : il n'y a eu qu'une seule enquête. Toutefois, le Tribunal estime que le rapport (unique) des enquêteurs n'est pas suffisant pour permettre une « appréciation globale et contextuelle » des faits. En effet, selon le Tribunal, cette tâche incombe aux AIPN concernées /aux AHCC.
8. La pluralité des personnes impliquées dans le harcèlement allégué était au cœur du second arrêt présenté ici : Colombani/SEAE. Bien que le requérant n'ait pas obtenu gain de cause, cette affaire a permis à la CJUE de préciser, pour la première fois, que le harcèlement moral peut, en principe, inclure des comportements **collectifs et passifs** :

¹ Mader, EU Civil Service Law (2024), p. 132 et suiv

a) Le harcèlement peut être commis **de manière collective** par plusieurs personnes agissant de manière **coordonnée**. Toutes sont alors considérées comme des harceleurs. Cela suppose que leurs actions s'inscrivent dans un processus de harcèlement unique et coordonné, et qu'il existe un **certain degré de concertation** entre les personnes impliquées. En l'absence de concertation, la simple absence d'intervention d'une personne ne constitue pas un harcèlement moral de sa part.

b) Un comportement **passif** peut également constituer un harcèlement, pour autant qu'il **reflète** un comportement individuel **intentionnel**, par opposition à «accidentel», s'inscrivant dans le temps et portant atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique d'une personne. Ainsi, en matière de harcèlement impliquant plusieurs personnes, la question centrale est, en premier lieu, de savoir si un comportement est **coordonné** ou non. C'est ce qui détermine principalement si une personne est ou non impliquée dans un harcèlement continu commis par une autre. En second lieu, un comportement passif (non coordonné) peut également constituer un harcèlement, mais uniquement si le témoin manifeste une **réaction** intentionnelle au comportement individuel (lui aussi intentionnel) du harceleur. Bien que la CJUE ne précise pas davantage cette configuration, on peut supposer qu'en pratique, cela signifie que la personne « passive » devrait manifester un certain consentement à un harcèlement continu commis par autrui. Il convient de noter que la condition préalable de comportement intentionnel n'est pas nouvelle ; il peut simplement être plus difficile de prouver l'intention dans le cas d'un comportement « passif ».

9. Dans la troisième affaire présentée ici, HF/Parlement, le Tribunal définit le cadre dans lequel il convient d'apprécier un comportement de harcèlement en situation réelle. Il applique un critère objectif qui prend en compte le contexte des «difficultés organisationnelles» et de relations conflictuelles entre la requérante et le chef d'unité. Le critère applicable est celui de savoir si un observateur objectif, c'est-à-dire «**impartial** et **raisonnable**», «doté d'une **sensibilité normale** et placé dans les **mêmes conditions**», considérerait les actes comme «**excessifs** et **critiquables**». Le Tribunal précise que le simple fait qu'un fonctionnaire entretienne des relations difficiles, voire conflictuelles, avec ses collègues ou ses supérieurs hiérarchiques ne constitue pas, en soi, une preuve de harcèlement moral. Cela signifie également que, dans cette affaire, le Tribunal considère les actes «excessifs

et critiquables » comme le critère déterminant de la conduite abusive, qui est la première condition requise dans la notion de harcèlement.

10. Comme indiqué dans une précédente lettre d'information [StaffMatters relative à l'affaire T-158/23, Colombani/SEAE](#), lorsqu'une demande d'assistance a été introduite en raison de faits allégués de harcèlement moral suivi d'un processus de prise de décision, cela peut indiquer l'existence d'un manque d'impartialité dans la prise de décision: par exemple lors de l'exercice d'évaluation, s'il existe des soupçons raisonnables (commencement de preuve) que les faits allégués ont été commis. Les trois affaires exposées dans la présente lettre d'information suggèrent que des situations de harcèlement allégué peuvent également étayer une absence potentielle d'impartialité, à condition que la demande d'assistance entraîne l'ouverture d'une enquête administrative. En effet, l'ouverture d'une enquête démontrerait déjà l'existence d'éléments probants suffisants *prima facie*. La conséquence de l'existence d'éléments *prima facie* est que, pour évaluer l'impartialité objective dans le cadre de l'examen, il n'est pas requis d'établir l'existence d'un manque d'impartialité. Il suffit qu'un **doute légitime à cet égard existe et ne puisse pas être dissipé**.



Dr. Oliver Mader M.A. (KCL) est un expert reconnu en droit de la fonction publique européenne. Il intervient comme avocat, conférencier et auteur de nombreuses publications sur le statut des fonctionnaires de l'UE, le droit collectif de la fonction publique européenne, le droit constitutionnel de l'UE, les voies de recours, les marchés publics, les relations extérieures et d'autres aspects liés au droit de l'UE. En tant qu'avocat, le Dr Mader est le fondateur du cabinet [Kanzlei Mader | Mader Law](#), un cabinet d'avocats qui se distingue par son excellence dans les questions juridiques relatives à l'Union européenne et aux aspects connexes du droit international et national.