

AJ Collectivités Territoriales 2026 p.336

Précisions sur la protection des sapeurs-pompiers volontaires en matière de harcèlement

Décision rendue par Conseil d'Etat

10-12-2025

n° 497170

Sommaire :

Les sapeurs-pompiers volontaires n'entrent certes pas dans le champ du statut de la fonction publique. Mais ils n'en bénéficient pas moins d'une protection comparable à celle des fonctionnaires contre les agissements de harcèlement moral, susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration même sans texte spécifique les prohibant. 📄(1)

Texte intégral :

« 4. Il résulte de ces dispositions que les sapeurs-pompiers volontaires exercent la même activité que les sapeurs-pompiers professionnels dans des conditions qui leur sont propres et qui excluent, en principe, l'application du code du travail et du statut de la fonction publique. Par suite, la cour administrative d'appel ne pouvait se fonder, pour porter une appréciation sur les allégations de faits de harcèlement moral dont M. A... demande réparation, sur les dispositions de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui ne s'appliquent pas aux sapeurs-pompiers volontaires.





5. Toutefois, indépendamment des dispositions de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983, le fait pour un sapeur-pompier volontaire de subir des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions d'exercice susceptible de porter atteinte à ses droits et sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel caractérise un comportement de harcèlement moral, constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration.

6. Il appartient au sapeur-pompier volontaire qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de caractériser l'existence de tels agissements. Il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au regard de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'administration à laquelle il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral. Pour être qualifiés de harcèlement moral, ces agissements doivent être répétés et excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Dès lors qu'elle n'excède pas ces limites, une simple diminution des attributions justifiée par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n'est pas constitutive de harcèlement moral. En revanche, la nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui ».

CE, 10 décembre 2025, n° 497170 📄

Mots clés :

(1) La protection contre le harcèlement moral existe pour tous, même sans texte. C'est ce qu'a rappelé le Conseil d'État par un arrêt du 10 décembre 2025. L'affaire concernait un sapeur-pompier volontaire du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Meurthe-et-Moselle qui contestait sa suspension conservatoire puis la résiliation disciplinaire de son contrat d'engagement et qui - c'est le volet qui nous intéresse -, s'affirmant victime de harcèlement moral, sollicitait la condamnation de l'établissement à lui verser une somme de 35 000 € en réparation du préjudice en découlant. Si les premiers juges ont annulé l'arrêté portant suspension de fonctions, ils ont en revanche rejeté le surplus de ses demandes, spécialement indemnitaires. Cette position a été confirmée par la cour administrative d'appel de Nancy, estimant que les éléments avancés par l'intéressé n'étaient « pas de nature à faire présumer l'existence de faits constitutifs de harcèlement moral » (CAA Nancy, 27 juin 2024, n° 21NC03335¹), ce au visa de l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors applicable et désormais codifié aux articles L. 133-2 et 133-3 du code général de la fonction publique. Ce qui a donné lieu à un recadrage de la Haute juridiction par le biais d'un moyen relevé d'office : c'est en effet omettre la spécificité de la situation des sapeurs-pompiers volontaires, dont l'activité repose sur le bénévolat et le volontariat et n'est pas exercée à titre professionnel. Aussi, si leurs missions se rapprochent de celles des sapeurs-pompiers professionnels, le Conseil d'État a souligné, comme il avait déjà eu l'occasion de le faire (CE 12 mai 2017, n° 390665², *Service départemental d'incendie et de secours de la Marne (SDIS 51)*, Lebon³ ; AJDA 2017. 1020⁴ ; AJFP 2017. 281, et les obs.⁵ ; Constitutions 2017. 282, chron. L. Domingo⁶), qu'ils les accomplissent dans des conditions qui leur sont propres, conformément aux dispositions du code de la sécurité intérieure, sans pour leur part relever du statut général de la fonction publique, pas plus que du code du travail. Et la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers ne prévoit aucune protection particulière en matière de harcèlement moral ni ne renvoie sur ce point au statut. Les mots ayant un sens, la Haute juridiction a donc, en l'espèce, censuré l'arrêt de la Cour, dont la référence à la loi de 1983 était erronée. D'un point de vue juridique, la précision a son importance, M. Pichon de Vendeuil, Rapporteur public dans cette affaire, ayant relevé qu'un tel raisonnement « permettra d'éclairer les juridictions du fond, dont nous observons que beaucoup d'entre elles semblent, dans des configurations similaires, avoir fait une application peut-être un peu trop mécanique de la loi de 1983 » (concl. M. Marc Pichon de Vendeuil, CE 10 déc. 2025, n° 497170, Lebon⁷ ; AJDA 2025. 2300⁸). Pour autant, les conséquences d'une telle censure n'en sont pas moins des plus mesurées. En effet, poursuivant, le Conseil d'État rappelle qu'« indépendamment » des dispositions de l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983, « le fait pour un sapeur-pompier volontaire de subir des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions d'exercice susceptible de porter atteinte à ses droits et sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel caractérise un comportement de harcèlement moral, constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration ». La formule n'est pas nouvelle puisqu'elle avait déjà été consacrée pour le personnel des chambres de commerce et de l'industrie (CE 21 nov. 2014, n° 375121⁹, *Chambre de commerce et d'industrie Nice-Côte-d'Azur*, Lebon¹⁰ ; AJDA 2014. 2281¹¹ ; AJFP 2015. 192, et les obs.¹²) puis déclinée par la suite pour l'ensemble des personnels à statut particulier (v. par ex. pour le personnel des chambres d'agriculture : CAA Bordeaux, 26 oct. 2017, n° 16BX02503¹³, d'une association syndicale autorisée : CAA Marseille, 30 sept. 2025, n° 24MA03141¹⁴, des chambres de métiers et de l'artisanat : CAA Bordeaux, 11 oct. 2016, n° 14BX00738¹⁵ ; concl. M. Olivier Henrard, CE 14 mars 2016, n° 390731¹⁶), également exclus par principe de la loi de 1983. Ainsi résumé par le Rapporteur public : « nous n'avons guère de doute quant au fait que le principe général rappelé par la loi de 1983 s'applique même sans texte aux agents publics [...] ». La répression du harcèlement moral procède en effet de la transposition de la directive 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, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ayant d'ailleurs regardé les sapeurs-pompiers volontaires comme des « travailleurs » au sens de cette directive (CJUE 21 févr. 2018, aff. C-518/15¹⁷, *Ville de Nivelles c/ Matzak*, AJDA 2018. 367¹⁸ ; AJFP 2018. 150¹⁹, obs. S. Niquègue²⁰ ; AJCT 2018. 344, obs. A. Aveline²¹ ; RDT 2018. 449, obs. D. Gardes²²). À cela s'ajoute que la notion de harcèlement peut dépasser le cadre de la relation de travail, comme c'est le cas en matière pénale notamment, induisant qu'un agent qui s'en rendrait coupable à l'égard d'un tiers puisse engager la responsabilité de l'administration à ce titre (concl. M. Marc Pichon de Vendeuil, CE 10 déc. 2025, n° 497170²³, préc.). C'est donc dans cette logique que les règles de fond et de preuve développées dans le cadre des textes propres à la prohibition du harcèlement moral des fonctionnaires (v. not. CE 11 juill. 2011, n° 321225, *M^{me} Montaut*, Lebon avec les concl.²⁴ ; AJDA 2011. 1405²⁵ ; *ibid.* 2072²⁶, concl. M. Guyomar²⁷ ;

AJFP 2012. 41 , note R. Fontier  ; AJCT 2011. 474, obs. L. Derridj  ; RDT 2011. 576, obs. P. Adam ) ont été transposées et appliquées en l'espèce. Pour ce faire, le Conseil d'État s'est approprié le considérant de principe adopté par les juges du fond, dont la définition de l'office du juge et de la répartition de la charge de la preuve en matière de harcèlement, sans être nouvelle, présentait le mérite d'être pédagogique et de synthétiser l'état actuel de la jurisprudence. Puis il a validé le raisonnement de la Cour, laquelle avait souverainement considéré, après avoir analysé les agissements allégués par notre sapeur-pompier volontaire sous le prisme des justifications apportées par le SDIS, que les éléments avancés par le requérant n'étaient pas de nature à faire présumer l'existence de faits constitutifs de harcèlement moral. Les puristes y verront là encore un manque de rigueur de la juridiction d'appel, qui aurait dû conclure, au regard de la démarche, que le harcèlement n'était pas établi. Mais bien que la formulation soit maladroite, l'analyse n'en est pas moins bien fondée. Conduisant le Conseil d'État à faire preuve de pragmatisme, et *in fine*, à rejeter le pourvoi.

Cette décision sera mentionnée aux tables du Lebon .

À noter

Les faits de harcèlement s'apprécient à l'aune du respect des limites de l'autorité hiérarchique et du pouvoir d'organisation du service, en tenant compte du propre comportement de l'agent. En revanche, si le harcèlement est caractérisé, le comportement de l'intéressé ne saurait être pris en compte pour en atténuer les conséquences dommageables.

Nathalie Kaczmarczyk, *Avocat associé, Cabinet GAA*