

François BLEYKASTEN

Chargé d'enseignement à l'Université  
et IEP (Sciences Po) de STRASBOURG

Emmanuel Olivier RODRIGUEZ

Membre du Conseil de l'Ordre  
Chargé d'enseignement au Conservatoire  
National des Arts et Métiers

*Avocats au Barreau de STRASBOURG*

Fabienne RONDOT

*Avocat au Barreau de SAVERNE*

Avocats associés

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

Hôtel de Bizien

3 Contour de la Motte

CS 44416

35044 RENNES CEDEX

Lettre recommandée + AR

Strasbourg, le 06 janvier 2014

N. réf. : 130255 - NICOLAS/Ministre AE - FB

**RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR**

8-10 rue de la Mésange  
67000 STRASBOURG

☎ 74

Tél : +33 (0)3 88 22 71 71

Fax : +33 (0)3 88 22 92 56

**Présenté par**

**Madame Françoise NICOLAS**, née le 17 mars 1961 à Saint MALO,  
demeurant 17 allée du Doyen LAMACHE 35700 RENNES, secrétaire de  
Chancellerie – Bureau des Carrières et Pensions – Ministère des Affaires  
Etrangères et Européennes.

Représentée par :

la **SELARL LEXIO**, société d'exercice libéral de la profession d'avocat,  
inscrite au Barreau de STRASBOURG, ayant son siège 8-10 rue de la  
Mésange, 67000 STRASBOURG, agissant par **Maître François  
BLEYKASTEN**, avocat associé,

**Contre**

La décision implicite de rejet du 7 juillet 2013 résultant du silence gardé  
pendant plus de deux mois par Monsieur le Ministre des Affaires  
Etrangères sur la demande de protection fonctionnelle présentée par  
Madame NICOLAS le 5 mai 2013,

ensemble la décision implicite de rejet du 7 novembre 2013 résultant du  
silence gardé par le Ministre des Affaires Etrangères pendant plus de  
deux mois sur le recours gracieux reçu le 6 septembre 2013.

\*

Pour la requérante, j'ai l'honneur d'exposer et de conclure :

**DES FAITS :**

A compter du mois de juillet 2008, Madame NICOLAS a été affectée en poste à l'ambassade de France à Cotonou au Bénin, avec le grade de secrétaire de chancellerie.

A ce poste, elle était en charge de la gestion et de l'administration des demandes de stages, de bourses, des missions et invitations par l'ambassade et ainsi que de l'organisation des examens.

Au début de l'année 2010, Madame NICOLAS souffrait d'une affection bénigne ayant conduit à la rendre aphone.

Les difficultés de communication que ceci a engendrées avec l'agent qui partageait son bureau – Madame Armelle APLOGAN - vont prendre une tournure dramatique.

Pour des raisons que la requérante ignore toujours aujourd'hui, Madame APLOGAN, dont on précise qu'elle est une recrue béninoise de l'ambassade, va agresser Madame NICOLAS le 14 janvier 2010 de façon extrêmement violente puisqu'après l'avoir frappée avec un cintre, elle a cherché à l'étrangler.

La requérante ne doit son salut qu'à un agent de service qui lui portera secours alors qu'elle est en train de succomber. Un gendarme présent sur les lieux, Monsieur Antoine SZCZEPANSKI, prêterait main forte à l'agent de service.

Madame NICOLAS présentera d'importantes traces physiques et un état de choc qui vont justifier son placement en arrêt de travail jusqu'au 7 mars 2010...

Contre toute attente, alors que Madame NICOLAS a été victime de ce qu'il faut appeler une tentative de meurtre, la situation s'est totalement retournée contre elle.

Madame APLOGAN a porté plainte à son encontre en lui reprochant des coups et blessures, et prétendu que Madame NICOLAS serait à l'initiative de l'altercation.

L'agresseur, de nationalité béninoise, disposait d'appuis locaux hauts placés (elle était notamment la compagne d'un homme politique local et avait un titre de princesse) et les autorités béninoises prirent évidemment fait et cause pour leur ressortissante. Elles menacèrent Madame NICOLAS d'interpellation et de poursuites et firent pression sur l'ambassadeur.

Y cédant, à l'approche d'une visite de la première dame de France quelques jours plus tard, l'ambassadeur ordonna le retour de Madame NICOLAS en France le 22 janvier 2010.

Les suites de l'affaire relèveront pour Madame NICOLAS d'un véritable parcours du combattant judiciaire pour tenter de faire reconnaître ses droits.

En premier lieu, au sein de l'administration, elle n'est absolument pas reconnue comme victime de violences, voire de tentative de meurtre.

Sans avoir ordonné la moindre enquête administrative, l'administration considère que l'origine de l'altercation est indéterminée et que Madame NICOLAS pourrait y avoir une part de responsabilité.

Madame NICOLAS le conteste avec énergie, mais à supposer même que tel serait le cas, les témoins ne manquaient pas, du fait que Madame NICOLAS était en train de succomber à une tentative de strangulation, laquelle est en tout état de cause disproportionnée aux faits que Madame APLOGAN prétend imputer à Madame NICOLAS.

Une enquête administrative s'imposait, qui n'a pas eu lieu.

La requérante devra se battre pour faire reconnaître simplement l'imputabilité au service de cette agression, reconnaissance qui n'interviendra que 18 mois plus tard.

Tout comme il n'a pas été procédé à une enquête administrative, aucune plainte pénale ne sera déposée sur un plan local, pour ne pas froisser les susceptibilités béninoises. Il est évident que dans le contexte traduit dans le télégramme diplomatique du 3 février 2010, Madame NICOLAS ne pouvait en prendre seule, sur place, l'initiative.

Une plainte a finalement été déposée par la requérante entre les mains du Procureur de la République près le TGI de Rennes le 17 février 2011, plainte dont l'issue est toujours inconnue aujourd'hui.

Parallèlement et même si cela n'est pas en lien direct avec l'objet du litige, il faut préciser que Madame NICOLAS subit une situation professionnelle très difficile, qui s'ajoute au déni de son statut de victime. En effet, Madame NICOLAS est placée sur des postes en administration centrale, qui ne sont pas conformes à ses vœux, parce qu'elle n'est plus considérée comme pouvant reprendre un poste en ambassade.

L'administration n'ayant pris aucune mesure pour lui permettre de faire valoir un tant soit peu ses droits, Madame NICOLAS a été contrainte de prendre conseil.

Elle a fort logiquement sollicité le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue par l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, par lettre recommandée en date du 5 mai 2013.

Aucune réponse n'ayant été réservée à ce courrier, sa demande devait être considérée comme rejetée passé un délai de deux mois.

Un recours gracieux a donc été adressé à Monsieur le Ministre par pli recommandé en date du 2 septembre 2013, reçu le 6 septembre 2013.

Toutefois là encore, aucune réponse n'a été donnée, de sorte que ce recours gracieux doit être considéré comme rejeté à la date du 7 novembre 2013.

Madame NICOLAS n'a donc d'autre choix que de saisir la juridiction de céans d'un recours contentieux à l'encontre de ces deux décisions implicites.

#### **DISCUSSION :**

##### **1- Sur l'illégalité externe de la décision attaquée.**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 1<sup>er</sup> juillet 1979 dispose :

*« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :*

*[...]*

*-refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir*

*[...] »*

L'article 5 de ce même texte dispose : *« Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués. »*

En l'espèce, par une lettre de son Conseil en date du 2 septembre 2013, la requérante contestait la décision implicite de rejet de sa demande d'octroi de la protection fonctionnelle.

En application des textes précités, il appartenait au Ministre, saisi d'un recours gracieux, de motiver sa décision dans le mois de la réception de ce recours. Ne l'ayant pas fait, sa décision initiale, comme la décision subséquente, sont illégales.

## **2- Sur l'illégalité interne de la décision attaquée.**

### **➤ Sur le principe de l'octroi de la protection fonctionnelle.**

L'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 dispose :

*« Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire.*

*Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.*

**La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.**

*La collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.*

*La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents publics non titulaires. »*

Il n'est pas discutable que Madame NICOLAS puisse bénéficier de ces dispositions.

Il est constant, qu'elle a été victime, à l'occasion de ses fonctions, de violences qui ont occasionné un arrêt de travail de près de 2 mois et son rapatriement en France dans les conditions exposées. L'imputabilité des conséquences de l'agression a été admise par l'administration.

Il est également constant qu'elle a été accusée de violences par une recrue béninoise de l'ambassade, cherchant à justifier ses gestes graves à son égard.

L'administration est donc tenue de lui accorder sa protection.

En effet, il est de jurisprudence constante que lorsque les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle sont réunies, seul un intérêt général dûment justifié peut fonder un refus de protection. (Voir par exemple : CE 18 mars 1994 RIMASSON n° 92410).

Madame NICOLAS satisfait à toutes les conditions pour pouvoir bénéficier de la protection fonctionnelle :

- La protection bénéficie à toute catégorie de fonctionnaire d'Etat.
- Elle est accordée par l'administration dont l'agent dépend à la date à laquelle il est statué sur sa demande ; en l'espèce il s'agit toujours du ministère des affaires étrangères.
- C'est vainement que l'administration opposerait à Madame NICOLAS qu'elle pourrait avoir une éventuelle part de responsabilité dans la survenance des faits, dès lors que l'administration reste tenue d'accorder la protection fonctionnelle même lorsque le comportement de l'agent n'a pas été entièrement satisfaisant (voir par exemple CE 24 juin 1977 DELEUSE n°94489). Sur ce point en tout état de cause, Madame NICOLAS conteste le plus fermement être à l'origine de l'agression qu'elle a subi.
- De la même manière Monsieur le Ministre ne pourrait opposer à Madame NICOLAS que les faits remontent à 2010 et qu'elle n'occupe plus le poste concerné aujourd'hui, une telle circonstance n'étant pas de nature à justifier le refus de l'octroi de la protection fonctionnelle (voir en ce sens : CE 17 mai 1995 KALFON n°141635).

➤ Sur l'étendue de la protection fonctionnelle considérée

S'il est classique que la protection fonctionnelle ouvre droit à la prise en charge des frais d'avocat exposés par l'intéressé, l'octroi de cette protection a un intérêt supplémentaire en l'espèce.

On sait qu'au titre de la protection fonctionnelle, l'administration a également l'obligation de soutenir l'agent (voir par exemple Tribunal Administratif de Lyon – 19 mai 1998 JARNET n°9500306).

Il a été rappelé auparavant que, de façon très choquante, aucune enquête administrative ne semble avoir été ouverte, pour des faits d'une extrême gravité, le retour précipité de Madame NICOLAS en France ne lui ayant pas permis de bénéficier que la lumière soit faite sur place sur les faits dont elle a été victime.

Il a par ailleurs également été exposé, quelle souffrance subit encore aujourd'hui Madame NICOLAS du déni complet de sa situation par son administration.

Il serait parfaitement justifié qu'au titre du soutien dû par l'administration, celle-ci se décide à engager une enquête administrative, dès lors que la plupart des protagonistes de cette affaire sont nommément désignés et doivent pouvoir être aisément retrouvés et entendus quant à ces faits.

\*

Par voie de conséquence les décisions de Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères étant illégales, elles seront annulées.

Madame NICOLAS ayant été contrainte d'exposer des frais irrépétibles pour faire reconnaître un droit aussi élémentaire que le bénéfice de la protection fonctionnelle, dans la situation d'agression qu'elle a subie, il sera fait droit aux conclusions qu'elle présente au titre de l'article L761-1 du code de justice administrative, à hauteur de 1500 euros (mille cinq cent euros).

### **PAR CES MOTIFS**

**ANNULER** la décision implicite de rejet du 7 juillet 2013 résultant du silence gardé pendant plus de deux mois par Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères sur la demande de protection fonctionnelle présentée par Madame NICOLAS le 5 mai 2013, ensemble la décision implicite de rejet du 7 novembre 2013 résultant du silence gardé par le Ministre des Affaires Etrangères pendant plus de deux mois sur le recours gracieux reçu le 6 septembre 2013. ;

**ENJOINDRE** à l'administration d'octroyer à Madame NICOLAS le bénéfice de la protection fonctionnelle et notamment, à ce titre, la prise en charge de ses frais de conseil au titre des plaintes pénales engagées et l'ouverture d'une enquête administrative sur les faits survenus au mois de janvier 2010 à l'Ambassade de France à COTONOU entre Madame NICOLAS et Madame APLOGAN

**CONDAMNER** l'administration au paiement d'une somme de 1500 euros à Madame NICOLAS en application de l'article L761-1 du code de justice administrative.

**François BLEYKASTEN**  
**AVOCAT**

*Inventaire de pièces sur lesquelles est fondée la requête :*

1. Lettre de Mme NICOLAS au Ministère des Affaires étrangères du 05/05/2013
2. Recours gracieux de Maître BLEYKASTEN du 02/09/2013
3. Certificat médical du 14 janvier 2010
4. Lettre de l'ambassadeur à Mme NICOLAS du 21 janvier 2010
5. Télégramme diplomatique du 3 février 2010
6. Plainte pénale de Me LARZUL du 17 février 2011
7. LRAR du MAE du 19 avril 2011