

François BLEYKASTEN

Chargé d'enseignement à l'Université
de STRASBOURG

Avocat au Barreau de STRASBOURG

Fabienne RONDOT

Avocat au Barreau de SAVERNE

Avocats associés

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

6, allée de l'Ile-Gloriette CS 24111
44041 Nantes Cedex

Strasbourg, le 07 juin 2018

Camille BLANCHARD
Thaddée LEHN

Avocats

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

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

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

Présenté par

Madame Françoise NICOLAS, née le 17 mars 1961 à Saint MALO, demeurant 15 rue Edison 44000 NANTES, 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 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères datée du 11 avril 2018, refusant le bénéfice, à Madame Françoise NICOLAS, de la protection fonctionnelle.

En présence

Du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères représenté par son Ministre en exercice.

23 Grand'Rue
67700 SAVERNE
Tél. : + 33 (0)3 88 02 23 82
Fax : + 33 (0)9 71 70 63 32

Bureaux d'accueil à Paris :
12 rue de la Paix
75002 PARIS

E-mail : contact@lexio.net
www.lexio.net

Cabinet certifié iso 9001 : 2015



Membre du Groupe :



Région Alsace-Lorraine
Strasbourg – Saverne
Metz – Nancy
Mulhouse – Colmar
Luxembourg – Freiburg

I. RAPPEL DES FAITS ET PROCEDURE

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.

Cette plainte n'ayant pas eu de suite, une plainte avec constitution de partie civile a été déposée auprès du juge d'instruction du Tribunal de Grande Instance de NANTES, plainte qui est toujours en cours d'instruction.

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. Madame NICOLAS a donc saisi la juridiction de céans d'un recours contentieux à l'encontre de ces deux décisions implicites de refus d'octroi de la protection fonctionnelle.

Par jugement n°1401097 en date du 5 avril 2016, le Tribunal administratif de NANTES a rejeté la requête de Madame NICOLAS

Madame NICOLAS a interjeté appel de ce jugement.

Par un arrêt en date du 11 janvier 2018, la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement du Tribunal administratif de Nantes, la décision implicite par laquelle le ministre des affaires étrangères a rejeté la demande de protection

fonctionnelle de Mme NICOLAS, ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux.

La Cour administrative d'appel de Nantes a considéré que le Ministre avait commis une erreur d'appréciation en ces termes :

« Considérant qu'il ressort de son mémoire de première instance et de ses écritures d'appel que pour rejeter la demande de protection sollicitée par Mme NICOLAS, le ministre des affaires étrangères s'est fondé sur le motif d'intérêt général tiré de la nécessité pour l'Etat français, afin de préserver la qualité de ses relations diplomatiques avec les autorités du Bénin, de ne pas prendre parti pour l'un de ses agents au détriment d'un agent de droit local, alors que les responsabilités n'étaient pas clairement établies et que le risque de récupération par la presse locale était mis en évidence par le pouvoir béninois, compte tenu des liens entretenus par l'agent de droit local avec le pouvoir ; qu'en estimant que de telles circonstances constituaient un motif d'intérêt général excluant la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, alors que les faits en cause sont anciens, qu'il n'est pas établi que la mise en œuvre de la protection fonctionnelle recevrait à ce jour une large publicité au Bénin et que les incertitudes sur les responsabilités respectives des agents ne peuvent pas elles-mêmes, sans autres précisions, constituer un motif d'intérêt général, le ministre a commis une erreur d'appréciation ; ».

La Cour administrative d'appel de Nantes a enjoint au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de procéder au réexamen de la demande de protection statutaire sollicitée par Mme Nicolas dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt.

Par une décision en date du 11 avril 2018, le sous-directeur des affaires juridiques internes, Monsieur Jean-François CASABONNE MASONNAVE a décidé de ne pas accorder la protection fonctionnelle à Madame Françoise NICOLAS.

Il s'agit de la décision dont il est demandé l'annulation.

II. DISCUSSION

II.1 SUR LA LEGALITE EXTERNE

La décision refusant le bénéfice de la protection fonctionnelle à Madame Françoise NICOLAS est signée par Monsieur Jean-François CASABONNE MASONNAVE, sous-directeur des affaires juridiques internes.

Or, cette décision aurait dû être signée par la Ministre en exercice ou, tout du moins, par délégation de celui-ci.

Monsieur Jean-François CASABONNE MASONNAVE a agi en son nom et non au nom du ministre et par délégation, selon la formule consacrée « *Pour le Ministre et par délégation* ».

La décision est dès lors illégale car prise par une personne incompétente.

Si par extraordinaire, le Tribunal administratif de Nantes était amené à considérer que l'absence de précision de la mention « *agissant par délégation* » est sans conséquence, il conviendrait, pour le ministère de produire l'arrêté portant délégation. A défaut d'un tel arrêté, la décision est entachée d'illégalité et devra être annulée.

II.2 SUR LA LEGALITE INTERNE

II.2.1 Sur la violation de la loi

La décision litigieuse est motivée en ces termes :

« En exécution de cet arrêt, le Département a examiné votre demande de protection fonctionnelle.

A la suite de l'altercation qui vous avait opposé à un agent de droit local, le Département vous avait rappelée à l'administration centrale pour vous épargner une incarcération dans les prisons béninoises. Depuis, aucune procédure engagée à la suite de l'altercation n'a permis d'établir le lien entre ces événements et le service.

En conséquence, au vu des éléments en sa possession et en l'absence d'éléments nouveaux transmis depuis la demande initiale, le Département a considéré que huit ans après les faits survenus au Bénin, qui ont motivé votre demande, vous n'étiez exposée à aucune menace ou risque de préjudice à raison de vos fonctions. ».

A la lecture de cette motivation, il convient de rappeler l'objectif de la protection fonctionnelle.

La protection fonctionnelle des agents a pour conséquence d'imposer à l'administration de prévenir les agressions contre ses agents, mais également de leur apporter une assistance juridique dont ils sont susceptibles d'avoir besoin dans le cadre de procédures judiciaires et de réparer le préjudice résultant des agressions subies.

L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose :

« I.-A raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire bénéficie, dans les conditions prévues au présent article, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire.

(...)

IV.-La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la 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.

(...) ».

L'administration ne peut refuser cette protection à un agent public victime d'attaques lorsque les conditions en sont remplies. (CE 17 janvier 1996, n°128950).

L'administration est tenue d'accorder sa protection à un agent public victimes d'attaques et le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que l'octroi du bénéfice de la protection fonctionnelle est obligatoire, même si les faits remontent à plusieurs années et sont survenues à l'occasion de fonctions exercées sur un poste que l'agent n'occupe plus. (CE, 17 mai 1995, n°141635).

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion, dans le dernier arrêt cité, de rappeler les conditions dans lesquelles la protection fonctionnelle peut être refusée :

« Considérant que ces dispositions législatives établissent à la charge de l'Etat ou des collectivités publiques intéressées et au profit des fonctionnaires lorsqu'ils ont été victimes d'attaques relatives au comportement qu'ils ont eu dans l'exercice de leurs fonctions, une obligation de protection à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que dans des articles publiés dans un quotidien d'information politique générale daté du 26 juillet 1989 ainsi que dans deux hebdomadaires parus respectivement les 2 août et 3 août 1989, M. Lucien X... a été mis en cause dans des termes portant atteinte à son honneur à propos des conditions dans lesquelles il avait exercé les fonctions de préfet des Hautes-Alpes ; que, saisi par l'intéressé d'une demande tendant à ce que lui soit accordée la protection prévue par la loi, le ministre de l'intérieur lui a, par lettre en date du 1er décembre 1989, opposé un refus en invoquant la circonstance que certaines informations publiées seraient "étrangères" à l'exercice de ses fonctions préfectorales et que "s'agissant d'une situation qui remonte maintenant à près de trois ans" et d'un poste qu'il n'occupe plus, il n'estimait pas utile de mettre en œuvre l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les véhémentes prises à partie dont M. X... a été l'objet se rattachaient à son comportement dans l'exercice de ses fonctions et constituaient des attaques relevant de l'article 11 de la loi précitée ; que l'ancienneté des faits relatés dans ces attaques ne dispensait pas l'Etat de son devoir de protection par tout moyen approprié ; que le refus de protection, qui ne repose sur aucun motif d'intérêt général, est entaché d'excès de pouvoir ; que l'illégalité ainsi commise est de nature à engager la responsabilité de la puissance publique ; qu'il sera fait une exacte appréciation du préjudice subi de ce chef par le requérant en lui allouant une indemnité de 15 000 F y compris tous intérêts échus à la date de la présente décision ; ».

Il résulte de la jurisprudence et des dispositions législatives précitées, que l'administration est tenue d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents victimes d'attaques et que le refus d'une telle protection ne peut être justifié que par des motifs d'intérêt général.

Or, à la lecture de la décision de refus, aucun motif d'intérêt général n'a été avancé par l'administration. Celle-ci considère que :

- Aucune procédure engagée à la suite de l'altercation n'a permis d'établir le lien entre ces événements et le service ;
- 8 ans après la survenance des faits, Madame NICOLAS n'est plus exposée à une menace ou risque de préjudice en raison de ses fonctions.

Une telle motivation ne pourra qu'être censurée.

➤ Sur le lien avec le service

L'administration considère que les procédures engagées n'ont pas permis d'établir le lien entre ces événements et le service.

Si le ministère de l'Europe et des affaires étrangères considère que l'incident n'a aucun lien avec le service, pourquoi a-t-il fait rapatrier Madame NICOLAS ?

L'agression subie par Madame NICOLAS a eu lieu le 14 janvier 2010, par un agent de l'ambassade, sur le lieu de travail, durant les heures de service et dans les bureaux de l'ambassade de France, par l'intermédiaire d'un objet du service.

Il convient de résumer l'agression subie pour éclairer le Tribunal administratif sur l'ensemble des éléments qui ont tous un lien avec le service :

Le 14 janvier 2010, au matin, après que Madame Nicolas eut rejoint son bureau à l'ambassade de France, elle s'est vue agressée verbalement par Madame ADECHY-APLOGAN, lui reprochant le contenu d'un email adressé à ses supérieurs.

Madame Françoise NICOLAS a alors répondu (par écrit puisqu'elle était atteinte de dysphonie) qu'elle ne l'avait nullement insultée comme le prétendait Madame ADECHY-APLOGAN.

C'est dans ces conditions, alors qu'elle venait de s'asseoir à son bureau pour reprendre son travail qu'elle a aperçu Madame APLOGAN se lever, contourner son bureau, saisir un cintre accroché à la porte d'entrée, et a été frappée à la tête avec ce cintre tout en étant agrippée par les cheveux par Madame APLOGAN.

Celle-ci a alors plaqué Madame NICOLAS contre les étagères derrière son bureau et a cherché à lui crever les yeux avec un objet pointu.

Pour se défendre, Madame NICOLAS n'a pu que fermer les yeux et a mordu son agresseur au hasard.

Madame APLOGAN lui a alors serré le cou, ce qui a entraîné un étouffement et un début de perte de connaissance de Madame NICOLAS.

Ce n'est qu'à ce moment qu'un homme d'entretien a pu intervenir et dégager Madame NICOLAS en s'y prenant à trois reprises.

Il a pour se faire été aidé par un gendarme, Monsieur Antoine SZCZEPANSKI, alors que Monsieur Hervé BESANCENOT, Ambassadeur, chef de poste, et Monsieur Patrice LEROY, conseiller de coopération ainsi que de Monsieur Alain RICHARD, son adjoint, s'étaient approchés, en raison de la proximité de leur propre bureau.

Une fois, Madame APLOGAN maîtrisée, Madame NICOLAS a été dirigée vers un cabinet médical voisin où le docteur BRUNET-APITHY a établi un certificat de coups et blessures.

Des photos ont été prises montrant les blessures subies par Madame Nicolas laquelle a, par ailleurs, conservé son corsage tâché de sang.

Le médecin a prescrit à Madame NICOLAS un arrêt de travail de 8 jours, suivi d'une prolongation de 10 jours puis après le retour de Madame NICOLAS à Rennes, celle-ci a été prise en charge par SOS médecin le 23 janvier, puis par le CHU, le 24 janvier et a subi un arrêt de travail jusqu'au 7 mars 2010.

Il s'agit donc d'une agression, subie par un agent; de la part d'un autre agent local au sein du même service, dans le bâtiment de l'ambassade de France, durant le temps du service et par l'intermédiaire d'un cintre trouvé dans le service.

Le lien avec le service est évident.

On précisera en outre, que s'agissant de la qualification pénale des faits, la procédure d'instruction est toujours en cours auprès du TGI de NANTES, sous le numéro d'instruction F15/00066.

➤ Sur l'exposition à une menace ou risque de préjudice

L'administration précise qu'elle refuse le bénéfice de la protection fonctionnelle, 8 années après la survenance des faits car Madame NICOLAS ne serait plus exposée à une menace ou risque de préjudice en raison de ses fonctions.

Un tel raisonnement est manifestement erroné et inique.

La protection fonctionnelle n'a pas uniquement pour objectif de protéger un agent en raison d'une menace ou d'un risque professionnel et de le mettre en sécurité.

Elle permet de prendre en charge ses frais d'avocat concernant les instances pénales et civiles en cours par l'administration. Elle permet également que le fonctionnaire obtienne réparation, par l'intermédiaire de l'administration, de son préjudice. (Conseil d'État, 19 octobre 2016, n 401102).

Toutes ces considérations sont parfaitement d'actualité.

L'administration est particulièrement mal venue de préciser que 8 années après la survenance des faits, Madame NICOLAS n'a plus besoin de protection fonctionnelle.

Il sera rappelé que la demande de protection fonctionnelle a été adressée le 5 mai 2013 par courrier recommandé. L'administration a toujours refusé l'octroi de cette protection et Madame NICOLAS a dû saisir le tribunal administratif, ainsi puis la Cour administrative d'appel de NANTES pour faire valoir ses droits, au terme de plus de 5 ans de procédure.

Malgré l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes qui a écarté le soi-disant motif d'intérêt général soulevé pour lui refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle, l'administration persiste dans son erreur.

➤ Sur l'absence de motifs d'intérêt général justifiant le refus

L'administration ne fait état dans sa décision d'aucun motif d'intérêt général pour refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Contrairement à la précédente décision qui a été annulée, l'administration n'invoque même plus un prétendu motif d'intérêt général pour lui refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle, elle tente simplement d'affirmer qu'il n'y a plus aujourd'hui de risque, 8 ans après les faits.

Ce raisonnement est manifestement erroné pour justifier la décision refusant le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Le Conseil d'Etat a pourtant rappelé à de maintes reprises que seul un tel motif peut entraîner un refus d'octroyer la protection fonctionnelle :

« Considérant que ces dispositions législatives établissent à la charge de l'Etat ou des collectivités publiques intéressées et au profit des fonctionnaires lorsqu'ils ont été

victimes d'attaques relatives au comportement qu'ils ont eu dans l'exercice de leurs fonctions, une obligation de protection à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général ; » (CE, 17 mai 1995, n°141635).

Par conséquent, la décision devra être annulée.

II.3 SUR LES CONCLUSIONS AUX FINS D'INJONCTION

Compte tenu de l'absence évidente de motif valable de refus d'octroyer à Madame NICOLAS le bénéfice de la protection fonctionnelle et de la volonté dilatoire du Ministère de faire échec aux droits de la requérante, cette dernière est fondée à solliciter qu'il soit enjoint au Ministre de lui octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle, dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir.

PAR CES MOTIFS

ANNULER La décision du ministère de l'Europe et des affaires étrangères datée du 11 avril 2018, refusant le bénéfice, à Madame Françoise NICOLAS, de la protection fonctionnelle ;

ENJOINDRE à l'administration d'octroyer à Madame NICOLAS le bénéfice de la protection fonctionnelle sur les faits survenus au mois de janvier 2010 à l'Ambassade de France à COTONOU entre Madame NICOLAS et Madame APLOGAN, dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 € par jour de retard passé ce délai ;

CONDAMNER l'administration au paiement d'une somme de 2 000 euros à Madame NICOLAS en application de l'article L761-1 du code de justice administrative.

François BLEYKASTEN, Avocat

Bordereau de communication des pièces

- 1.** Demande de protection fonctionnelle du 05/05/2013
- 2.** Recours gracieux du 02/09/2013
- 3.** Certificat médical du 14 janvier 2010
- 4.** Lettre de l'ambassadeur du 21 janvier 2010
- 5.** Télégramme diplomatique du 3 février 2010
- 6.** Plainte pénale du 17 février 2011
- 7.** LRAR du MAE du 19 avril 2011
- 8.** Jugement du TA de Nantes en date du 5 avril 2016
- 9.** Plainte avec constitution de partie civile
- 10.** Relation des faits par Mme NICOLAS
- 11.** Audition de Mme NICOLAS du 10 octobre 2011
- 12.** Arrêt de la CAA de Nantes du
- 13.** Décision du 11 avril 2018
- 14.** Convocation devant le juge d'instruction du 8 décembre 2016