

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

MEMOIRE EN REPLIQUE

POUR : **Madame Françoise NICOLAS**

Ayant pour avocat : **Maître Alice LERAT**
Avocat à la Cour
Cabinet PRACTICE AVOCATS AARPI
40 rue Louis Blanc
75010 Paris
Tél: 01.86.95.56.90. Fax : 01.86.95.56.99
Palais : D0605

CONTRE : **L'ETAT représenté par le Ministre de l'Europe et des Affaires Etrangères**

A l'appui de la requête n° 1805251

Le mémoire produit en défense par le Ministre de l'Europe et des affaires étrangères appelle de la part de Madame NICOLAS les observations suivantes.

I. SUR LES FAITS

Madame NICOLAS tient à revenir sur l'exposé des faits du ministère, qui présente de nombreuses omissions et inexactitudes.

- I.1. Dans son mémoire en défense, le Ministère soutient que le 14 janvier 2010, « *une violente altercation aurait opposée* » Madame NICOLAS et Madame APLOGAN, un agent de droit local en poste à l'ambassade de Cotonou et que « *selon les déclarations de la requérante, Madame APLOGAN aurait tenté de l'étrangler après l'avoir frappée à l'aide d'un cintre et griffée à de multiples reprises* ».

Le terme altercation, qui signifie « *échange bref et brutal de propos vifs, de répliques désobligeantes* », est toutefois impropre pour caractériser l'évènement qui s'est produit.

En effet, Madame NICOLAS, qui a été étranglée jusqu'à perdre connaissance, a fait l'objet d'une tentative de meurtre de la part de sa collègue comme l'attestent les pièces du dossier (**Pièces n° 3 et n° 22**).

Elle produit un certificat en date du 14 janvier 2010 (**Pièce n° 3**) établi le jour même de l'agression attestant des coups et blessures reçus et corroborant ses dires.

En effet, les éléments décrits dans ce certificat ne laissent aucun doute sur la violence de l'agression dont Madame NICOLAS a été victime.

Le médecin a constaté l'existence de nombreuses griffures et ecchymoses sur le visage et sur le cou.

Il mentionne « *l'abrasion cutanée de 3cm de diamètre sur la face latérale gauche* » du cou qui atteste de la violence de la strangulation.

Il décrit également la tachycardie et l'élévation de la pression diastolique dénotant un stress.

De plus, il fixe une ITT de 8 jours.

Ce certificat est ainsi rédigé :

CABINET MEDICAL

Dr Anne BRUNET APITHY

Médecine tropicale – Médecine Générale
Médecin correspondant AIR France
Médecin agréé auprès du Consulat de France et
Ambassade des E.U à Cotonou
Cabinet rue Caporal ANNANI Camp Guezo
N° INSAE 900 000 000 1391
Tel : 21 30 15 62 .Cel : 90 91 20 04/97 91 37 99

visite conseil
sup'nat

182

Cotonou, le 14 Janvier 2010

CERTIFICAT DE COUPS ET BLESSURES

Je soussignée Dr ANNE BRUNET APITHY certifie avoir reçu ce jour à 9h 30 Mme FRANCOISE NICOLAS 48 ans qui dit avoir reçu des coups de porte manteau en plastique et avoir été griffée par sa collègue dans son bureau à 9h ce matin. Les lésions constatées sur une femme de 63 kg avec une T.A à 134 / 105 et 1 pouls à 128 sont les suivantes :

- Température 37° 6 (Mme NICOLAS est actuellement en traitement pour une laryngite avec dysphonie importante.)

- AU VISAGE :

1 griffure abrasive de la paupière supérieure droite

1 griffure sur la joue droite

1 ecchymose de 1 cm de Diamètre sur la paupière supérieure gauche

1 griffure de la commissure gauche des lèvres.

- SUR LE COU ;

-Une abrasion cutanée de 3 cm de diamètre sur la face latérale gauche.

-3 longues griffures du sein droit

-3 longues griffures du bras Droit

-1 ecchymose de 1 cm de diamètre sur la face postérieure du bras Droit

-Le haut du dos (entre et sur les omoplates) est ecchymotique et griffé.

-Les photos ont été prises

-La tachycardie et l'élévation de la pression diastolique dénotent un stress.

Après désinfection des lésions à la Bétadine une ordonnance d'anti inflammatoire à été prescrite, la patiente étant bien immunisée contre le tétanos.

Un certificat de 8 jours de repos à été prescrit (incapacité temporaire de travail).

Certificat remis en mains propres à l'intéressé pour servir et valoir ce que de droit.

La requérante ne doit son salut qu'à l'intervention d'un agent de service qui, entendant l'agression, est venu contenir Madame APLOGAN avec l'aide d'un gendarme, Monsieur Antoine SZCZEPANSKI.

Le choc traumatique a été particulièrement violent pour Madame NICOLAS.

1.2. De plus, la lecture de cette présentation des faits permet de constater que le Ministère sous-entend que Madame NICOLAS aurait pu jouer un rôle dans l'agression.

Un tel sous-entendu, contredit par l'intégralité des pièces, apparaît particulièrement choquant.

Tout d'abord, comme l'atteste ses évaluations professionnelles (**Pièces n° 41 et n° 42**), Madame NICOLAS, qui faisait preuve d'une compétence remarquable et d'un dévouement exceptionnel, n'avait jamais présenté la moindre difficulté relationnelle.

Surtout, comme l'atteste les différentes pièces du dossier (**Pièce n° 3 et n° 38**), Madame NICOLAS était aphone le jour de l'agression de sorte qu'elle n'a pu être l'auteur d'aucune provocation verbale.

En outre, aucune pièce produite n'attestant d'une quelconque séquelle de Madame APLOGAN, Madame NICOLAS ne peut également être accusée d'aucune agression physique.

De plus, le fait que l'accident du 14 janvier 2010 ait été reconnu comme étant imputable au service permet de s'assurer que l'administration a considéré que Madame NICOLAS n'avait commis aucune faute personnelle (**Pièce n° 7**).

En effet, dans le cas contraire, si Madame NICOLAS avait pris part à l'agression, sa demande aurait été rejetée. Sur ce point, il importe en effet de souligner que l'accident survenu dans le temps et le lieu du service, est détachable du service, dès lors que le comportement de l'intéressé, par exemple en faisant preuve d'absence de maîtrise de soi, constitue une circonstance particulière de nature à faire obstacle à cette imputabilité (CE, 6 février 2013, n° 355325 ; CAA Versailles, 15 juin 2020, n° 18VE02936).

Enfin, on relèvera que si la plainte de Madame APLOGAN a donné lieu à l'ouverture d'une procédure judiciaire à l'encontre de Madame NICOLAS, ce n'était pas en raison de son bien-fondé mais eu égard aux appuis locaux hauts placés dont disposait Madame APLOGAN qui, comme le reconnaît le Ministère « *a des relations avec des membres du gouvernement béninois puisque, d'une part, elle est une principesse d'Allada, et d'autre part, le père de son enfant [...] est le beau-frère des présidents béninois et togolais* » (Mémoire en défense, p.2) .

I.3. Ensuite, dans son mémoire en défense, le Ministère se félicite d'avoir évité à Madame NICOLAS une procédure d'expulsion qui aurait dû être engagée le 22 janvier 2010 en procédant à la place à son rappel ce jour-là.

Toutefois, relevons que l'intervention de l'ambassadeur n'a en aucun cas été bénéfique à Madame NICOLAS.

A aucun moment, Madame NICOLAS ne s'est vu communiquer la décision de procéder à son rappel et jamais son consentement à une telle procédure n'a été recueilli.

Le 22 janvier, alors que personne ne l'avait prévenue de ce qu'il se passait, Madame NICOLAS a été transportée à l'aéroport et mise dans un avion.

Madame NICOLAS, dont l'état de santé était très dégradé, n'a pas compris ce qu'il lui arrivait et a pensé être rapatriée pour être soignée en France.

Celle-ci, qui n'était ni en état de bouger ni en état de s'exprimer (**Pièce n° 39**), a fait le voyage en fauteuil roulant.

A son arrivée en France, son état de choc a été tel qu'elle a été prise en charge par SOS médecin le 23 janvier, puis par le CHU, le 24 janvier (**Pièce n° 40**) et a été arrêtée jusqu'au 7 mars 2010.

Enfin, il importe de rappeler que Madame NICOLAS est arrivée en France uniquement avec les vêtements, les papiers et les moyens de paiement qu'elle portait sur elle le jour-même.

En effet, alors qu'elle vivait au Bénin depuis deux ans, il ne lui pas été laissé la possibilité de rassembler ses biens qui n'ont, par la suite, fait l'objet d'aucun rapatriement par les services français.

Au vu de ces éléments, il apparaît que le « rappel » de Madame NICOLAS par les autorités françaises s'est déroulé dans des conditions assez analogues à une expulsion par les autorités béninoises de sorte que le Ministère ne saurait en aucun se prévaloir d'une attitude protectrice à l'égard de Madame NICOLAS.

Comme cela ressort du télégramme diplomatique du 3 février 2010, la seule raison pour laquelle une décision officielle d'expulsion n'a pas été prise par les autorités béninoises, était d'éviter une « *exploitation médiatique de cette affaire* » qui aurait pu nuire au pouvoir en place (**Pièce n° 5**) et non pour préserver Madame NICOLAS.

Ainsi, contrairement à ce que sous-entend le Ministère, à aucun moment, une procédure plus favorable n'a été négociée par l'ambassade : l'ambassadeur, Monsieur Hervé BESANCENOT, s'est contenté de mettre en œuvre le souhait exprimé par le Ministre de la Justice béninois que cette affaire soit traitée avec « *discretion car ni le Bénin, ni la France n'avaient à y gagner* » au vu de « *la qualité de la personne impliquée (NDR - Mme APLOGAN est la mère d'un enfant dont le père, Marcel de Souza, conseiller spécial à la présidence éventuel ministrable est le beau-frère des présidents béninois et togolais) et de son état après l'incident* ».

En effet, le télégramme diplomatique (**Pièce n° 5**) indique expressément :

1 - PREVENIR UNE DECISION D'EXPULSION DES AUTORITES BENINOISES ET UNE EXPLOITATION MEDIATIQUE DE CETTE AFFAIRE.

1.1 - LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME, PORTE PAROLE DU GOUVERNEMENT, A ECHANGE A MANTES REPRISES AVEC MON PREMIER COLLABORATEUR SUR CE DOSSIER (LA PREMIERE FOIS, DANS LA NUIT DU 15 JANVIER, SUITE A UN APPEL DE M. TOPANOU, ALORS MEME QU'IL ETAIT EN MISSION EN ANGOLA).

LE MINISTRE A SOULIGNE LE FAIT QUE CET EVENEMENT AVAIT SUSCITE UNE VIVE EMOTION DANS DIFFERENTS CERCLES PROCHES DU POUVOIR, AU REGARD DE LA QUALITE DE LA PERSONNE IMPLIQUEE (NDR. MME APLOGAN EST LA MERE D'UN ENFANT DONT LE PERE, MARCEL DE SOUZA, CONSEILLER SPECIAL A LA PRESIDENCE ET EVENTUEL MINISTRABLE, EST LE BEAU-FRERE DES PRESIDENTS BENINOIS ET TOGOLAIS) ET DE SON ETAT APRES L'INCIDENT.

POUR M. TOPANOU, IL CONVENAIT DE TRAITER CETTE AFFAIRE AVEC DISCRETION, CAR NI LE BENIN NI LA FRANCE N'AVAIENT A Y GAGNER. IL SOUHAITAIT AUSSI PREVENIR UNE "EXPLOITATION MALSAIN" DE LA PRESSE LOCALE QUI OPPOSERAIT "UNE EXPATRIEE A UNE RECRUTE LOCALE, UNE FRANCAISE A UNE BENINOISE, UNE BLANCHE A UNE NOIRE".

PAR AILLEURS, S'AGISSANT D'UNE AFFAIRE IMPLIQUANT UNE RESSORTISSANTE BENINOISE QUI AVAIT DEPOSE PLAINTTE (NDR. JUSQU'A SON DEPART, MME NICOLAS NE L'AVAIT PAS FAIT), LE MINISTRE A ETE CATEGORIQUE SUR LA COMPETENCE DE JURIDICTION DE LA JUSTICE NATIONALE. IL A INDIQUE QUE, DANS CE CAS D'ESPECE, L'IMPUNITÉ N'ETAIT PAS ADMISE PAR LES JURISPRUDENCES FRANCAISES ET BENINOISES.

Le télégramme atteste du manque de considération dont a fait l'objet Madame NICOLAS.

Il importe de rappeler que celui-ci indique que « s'agissant d'une affaire impliquant une ressortissante béninoise qui avait déposé plainte » « le Ministre [béninois] avait été catégorique sur la compétence de la juridiction de la justice nationale. Il a indiqué que, dans ce cas d'espèce, l'impunité n'était pas admises par les jurisprudences françaises et béninoises ».

Ainsi, alors que Madame NICOLAS a été agressée et présentait des séquelles physiques et psychologiques en attestant, le pouvoir béninois a pris fait et cause pour sa ressortissante et invoqué la compétence de juridiction de sa justice nationale.

A l'inverse, l'ambassade de France n'a à aucun moment fait valoir que Madame NICOLAS présentait de graves blessures et qu'il convenait ainsi de déterminer si celle-ci n'avait pas été victime.

Si l'ambassade avait correctement rempli sa mission, elle aurait pu alors constater que les juridictions françaises étaient compétentes, et ce, notamment en vertu de l'article 113-7 du code pénal dispose « la loi française est applicable à tout crime, ainsi qu'à tout délit puni d'emprisonnement, commis par un Français ou par un étranger hors du territoire de la République lorsque la victime est de nationalité française au moment de l'infraction ». En outre, il importe de relever que Madame NICOLAS a porté plainte au commissariat de Cotonou

Enfin, le télégramme indique que l'ambassadeur a « reçu successivement le 19 janvier dans l'après-midi une délégation du conseil des rois du Bénin (NDR – Mme APLOGAN est princesse d'Allada) et le marié de celle-ci, dans les deux cas, le thème de l'impunité et de la transparence a constitué les lignes fortes des messages de mes interlocuteurs » et qu'il leur a « expliqué clairement la position du département (NDR, ni impunité [de Madame NICOLAS], ni opacité) ».

L'annonce de l'ambassadeur selon laquelle Madame NICOLAS ne resterait pas impunie atteste de l'intention répressive ayant motivée son rappel et ainsi du caractère de sanction déguisée d'une telle mesure.

Cette annonce confirme également le fait que Madame NICOLAS devait bénéficier d'une protection.

Enfin, ledit télégramme atteste de l'agressivité dont a fait part l'ambassade à l'égard de Madame NICOLAS et contient des propos diffamatoires.

En effet, l'auteur de ce télégramme accuse implicitement Madame NICOLAS d'avoir été à l'origine de l'agression et d'empêcher un fonctionnement normal du poste. Il sous-entend également de manière particulièrement choquante que Madame NICOLAS pourrait se servir d'un marteau à l'encontre de sa collègue et fait enfin état d'une perte de confiance de la hiérarchie à l'égard de Madame NICOLAS en l'accusant d'adopter une attitude méfiante et négative.

OBJET : RAPPEL DE MME FRANCOISE NICOLAS. (1/2) .

REFERENCES : TD COTONOU 42 ET TD DIPLOMATIE 2357.

RESUME : TROIS RAISONS ONT MOTIVE LA DEMANDE DE RAPPEL : PREVENIR UNE DECISION D'EXPULSION DES AUTORITES BENINOISES ET UNE MEDIATISATION DE L'AFFAIRE, GARANTIR LE BON FONCTIONNEMENT DE CETTE AMBASSADE ET TIRER LES CONSEQUENCES D'UNE PERTE DE CONFIANCE DE SA HIERARCHIE A L'EGARD DE L'AGENT PRECITE.

2 - GARANTIR UN FONCTIONNEMENT NORMAL DU POSTE :

2.1 - DE DIFFERENTS ECHANGES AVEC LES AGENTS BENINOIS DE DROIT LOCAL, IL RESSORT QUE LES RELATIONS DE MME NICOLAS AVEC CEUX-CI SE SERAIENT FORTEMENT DEGRADEES SI ELLE AVAIT REPRIS SON TRAVAIL.

A CET EGARD, JE NOTE QUE LE 14 JANVIER EN FIN D'APRES-MIDI, LORS D'UN COCKTAIL POUR LES VOEUX OFFERTS EN LEUR HONNEUR, LE REPRESENTANT DES AGENTS DE DROIT LOCAL A EXPRIME PUBLIQUEMENT UNE INQUIETUDE COLLECTIVE AU REGARD DE LA GRAVITE DE CETTE AFFAIRE, ALLANT JUSQU'A SOUHAITER 'LA FIN DE L'IMPUNITE'.

2.2 - MMES APLOGAN ET NICOLAS ETAIENT APPELEES A RETRAVAILLER ENSEMBLE ET A SE CROISER QUOTIDIENNEMENT DANS UN SERVICE ET UNE AMBASSADE A TAILLE HUMAINE. A MON SENS, UNE NOUVELLE CONFRONTATION N'ETAIT PAS A EXCLURE.

PAR AILLEURS, LA GRANDE MAJORITE DES COLLEGUES EXPATRIES DU POSTE DE MME NICOLAS, ET PLUS PARTICULIEREMENT AU SCAC, ONT EXPRIME LEUR SOULAGEMENT A L'ANNONCE DE SON DEPART, POUR ELLE-MEME ET POUR LE CLIMAT AU SEIN DE L'AMBASSADE.

J'AJOUTE QUE LA DECOUVERTE D'UN MARTEAU DE GRANDE TAILLE DANS LE TROISIEME TIROIR DU BUREAU DE MME NICOLAS M'A AUSSI CONVAINCU A DEMANDER SON RAPPEL.

3 - TIRER LES CONSEQUENCES D'UNE PERTE DE CONFIANCE DE SA HIERARCHIE A L'EGARD DE MME NICOLAS.

3.1 - DEPUIS SON RETOUR A COTONOU L'ETE DERNIER, MME NICOLAS A MANIFESTE A PLUSIEURS REPRISES SA MEFIANCE A L'EGARD DE TOUTE SA HIERARCHIE AU SEIN DE CETTE AMBASCADE, QUE SE SOIT VERBALEMENT OU PAR ECRIT, MAIS AUSSI A L'EGARD DE LA MAJORITE DE SES COLLEGUES EXPATRIES.

3.2 - APRES L'INCIDENT DU 14 JANVIER 2010, MME NICOLAS A ADOPTE UNE ATTITUDE SYSTEMATIQUEMENT DEFENSIVE A L'ENDROIT DE SA HIERARCHIE, AVANCANT L'IDEE QU'ELLE ETAIT DANS CETTE AFFAIRE 'LA SEULE ET UNIQUE VICTIME'. LE FAIT QUE NOUS NOUS SOYONS EFFORCES D'AIDER DEUX DE NOS AGENTS, SANS CONSIDERATION DE NATIONALITE OU DE STATUT, N'A TOUT SIMPLEMENT PAS ETE COMPRIS PAR ELLE.

LES DIFFERENTES TENTATIVES POUR ESSAYER DE LUI APPORTER UNE ASSISTANCE LORS DE MOMENTS PERSONNELS DIFFICILES, OU ENCORE POUR L'INCITER A MODIFIER SON COMPORTEMENT, ONT ETE PERCUS NEGATIVEMENT. (A SUIVRE)./.

SIGNE : H. BESANCENOT

On relèvera également que l'administration française, qui n'a jamais déclenché la moindre enquête, n'a même pas pris la peine d'interroger les témoins visuels de la scène, soit l'agent de service et le gendarme, Monsieur Antoine SZCZEPANSKI. L'agent de service témoin a d'ailleurs été immédiatement licencié par l'ambassade après l'agression, ce qui démontre la partialité de l'ambassade et la volonté d'écarter un témoin gênant pour Madame APLOGAN tout en répondant certainement à la demande des autorités béninoises (**Pièce n° 22**).

Cet agent de service n'avait pourtant commis aucune faute si ce n'est d'avoir osé porter secours à Madame NICOLAS.

Ainsi, en méconnaissance de la présomption d'innocence et du contradictoire, l'employeur de Madame NICOLAS l'a tenue comme responsable de l'agression du 14 janvier et l'a sanctionnée.

Madame NICOLAS comprendra plus tard que son agression par Madame APLOGAN était liée au fait qu'elle avait alerté à sa hiérarchie sur l'existence d'un système de dépenses fictives au sein de l'ambassade dans la mesure où Madame APLOGAN bénéficiait d'un emploi fictif au sein de l'ambassade.

Enfin, il importe de préciser que compte du choc dont elle a été victime et des conditions de son retour en France, Madame NICOLAS s'est trouvée dans l'incapacité de réagir immédiatement par le dépôt d'une demande de protection fonctionnelle ; toutefois Madame NICOLAS a pris l'attache d'un avocat béninois qui a formé dès le mois de février 2010 deux plaintes pour pouvoir faire valoir sa version des faits compte tenu de la plainte déposé à son encontre par son agresseur ; surtout, elle n'avait aucune idée de la manière dont ce dossier serait géré par son employeur. C'est la raison pour laquelle un an s'est écoulé avant qu'elle ne porte plainte contre Madame APLOGAN, plainte qu'elle a dû déposer par ses soins n'ayant aucun appui de la part de l'administration alors que de son côté son agresseur avait engagé des actions contre elle dont elle n'avait pas hésité à se prévaloir auprès de l'ambassade.

I.4. Il importe également de relever qu'à la suite de la demande de protection fonctionnelle de Madame NICOLAS et de son recours gracieux, l'ambassadeur Monsieur BESANCENOT a de nouveau pris le parti de Madame APLOGAN et a accusé Madame NICOLAS d'être

« d'un abord difficile » et d'avoir « des relations difficiles avec la quasi-totalité des agents de l'ambassade » sous-entendant qu'elle serait à l'origine de son agression.

De plus, dans son témoignage, l'ambassadeur a indiqué que « Madame NICOLAS avait pris ses fonctions quelques mois » avant l'agression, une telle information étant parfaitement inexacte dès lors que, comme le reconnaît le Ministère, Madame NICOLAS a pris ses fonctions à l'ambassade en 2018, soit deux ans avant l'agression.

Surtout, l'ambassadeur a évité de répondre franchement à certaines questions.

En effet, à la question « Quels sont les points saillants de l'altercation, de l'avant ou de l'après qui vous semblent notables ? », celui-ci a donné la réponse suivante :

Pour madame Nicolas, c'est madame Aplogan qui l'a agressée avec un cintre. Pour madame Aplogan, c'est madame Nicolas qui l'a appelée, de son point de vue pour demander une aide, et qui, quand elle s'est approchée, l'a mordue cruellement à la main, madame Aplogan cherchant à se défendre en ayant pris le premier objet sous sa main qui était un cintre.

De plus, à la question « les deux protagonistes vous semblaient-ils dans un état normal ? », il a répondu que :

Madame Aplogan était un agent apprécié au sein de l'ambassade pour ses compétences professionnelles et ses qualités humaines. Madame Nicolas était en revanche connue comme une personne fragile psychologiquement, sans expérience de l'Afrique, et qui avait connu des problèmes d'adaptation à son nouvel environnement. Ces problèmes, qui n'ont pas cessé tout au long de son séjour au Bénin, ont motivé ma demande de rappel de cet agent.

Ce faisant, l'ambassadeur a justifié le rappel de Madame NICOLAS par le fait que celle-ci serait une personne fragile psychologiquement qui ne se serait pas adaptée à son nouvel environnement et aurait prétendument posé problème dès son arrivée à l'ambassade.

Toutefois, une telle allégation est entièrement contredite par la seule évaluation de Madame NICOLAS au Bénin (Pièce n° 42) qui indique notamment :

Commentaire du supérieur hiérarchique direct :

Mme Nicolas est un excellent agent qui s'est investi avec sérieux dans ses fonctions

Le supérieur hiérarchique direct propose une réduction d'ancienneté de 1 mois

Développement :

-APPRECIATION DU DERNIER SUPERIEUR HIERARCHIQUE AVANT AFFECTATION A COTONOU = :

Mme NICOLAS exerce ses fonctions d'adjointe du chef de bureau avec une compétence remarquable et un dévouement exceptionnel. Elle a toute la confiance de son supérieur hiérarchique qui apprécie la qualité de son travail. Elle mérite amplement une réduction d'ancienneté d'un mois.

=APPRECIATION DU NOUVEAU SUPERIEUR HIERARCHIQUE A COTONOU = :

Je confirme également que la manière de servir de Mme Nicolas au sein du bureau BMI/examens et concours plaide en faveur d'une proposition de réduction d'ancienneté d'un mois.

Ce n'est ainsi que lorsque Madame NICOLAS a été victime d'une agression que l'ambassade a émis des critiques sur sa personnalité, semblant ainsi vouloir justifier a posteriori la position adoptée dans cette affaire.

I.5. Enfin, concernant les suites de l'agression, le Ministère se borne à indiquer que *« Madame NICOLAS a été rappelée à Paris à compter du 22 janvier 2010 puis affectée en administration centrale à Nantes ».*

Ce faisant, le Ministère omet de préciser que cette agression a eu des conséquences désastreuses non seulement pour son état de santé mais également pour sa carrière.

En effet, du fait de « perte de confiance de la hiérarchie » à son égard, Madame NICOLAS a fait l'objet d'une placardisation.

En atteste notamment le fait que ses 76 demandes d'affectation à l'étranger aient été rejetées sans motif, et ce, en dépit de l'appui de ses supérieurs hiérarchiques qui évoquaient ses conditions de travail dégradées ainsi que son potentiel inexploité (Pièces n° 33 et n° 25).

Cette dégradation de ses conditions de travail et la sous-occupation de Madame NICOLAS sont décrites dans évaluation professionnelle de 2015 :

« Mme Nicolas est un agent sérieux pour qui le temps est maintenant venu pour un emploi en adéquation avec ses compétences et ses aspirations.

Une évolution de carrière doit désormais intervenir pour permettre à Madame Nicolas de mettre ses réelles qualités professionnelles au service de l'administration.

Madame Nicolas remplit les conditions requises pour une affectation à l'étranger».

« ... On notera que parallèlement à la tâche initiale qui lui avait été assignée, Mme Nicolas s'est investie de manière très positive dans son rôle de tutrice d'un agent PACTE qui a pris ses fonctions à DAF/2/CEP en septembre 2014. Elle participe également de manière active aux activités de l'ADOS où des fonctions de coordination et d'étude de dossiers lui ont été récemment confiées, tâches dont elle s'est parfaitement acquittée.

Par ailleurs, ses évidentes qualités rédactionnelles et son sens de la communication doivent être désormais pris en compte pour li permettre d'évoluer dans un secteur d'activité où ses réelles compétences seraient enfin mises au service de l'administration ».

Dans ce contexte, d'une part de disparition du domaine d'activité correspondant aux attributions de l'agent, d'autre part de sous-exploitation de son potentiel administratif réel, Mme Nicolas étant depuis longtemps candidate à de nouvelles fonctions, son affectation, à l'horizon 2016, dans un nouveau secteur de compétence, à la centrale ou à l'étranger, apparaît désormais comme une nécessité ».

Malgré ces évaluations l'administration a persisté à affecter Madame NICOLAS sur des postes ne correspondant ni à ses vœux ni à ses aptitudes.

A compter du mois de septembre 2015, Madame NICOLAS a été isolée géographiquement au bout d'un couloir ; sa hiérarchie lui a manifesté alors ostensiblement et quotidiennement son hostilité.

I.6. Dans ces circonstances, le 9 décembre 2015, Madame NICOLAS a fait une rechute de son accident de service.

Une expertise médicale a eu lieu le 2 novembre 2016 par le Docteur Pierre BARBIER, psychiatre agréé.

L'expert a conclu : « L'Etat de santé de Mme NICOLAS consécutif à la rechute de son accident de service du 14 janvier 2010 est non consolidé. Il faudrait qu'elle soit revue dans environ 4 mois. Tous les soins et frais médicaux postérieurs à la rechute sont à prendre en charge. L'hospitalisation au CHU de Nantes du 15 avril 2016 au 31 mai 2016 est imputable à l'accident de service précité. Tous les arrêts de travail du 9 décembre 2015 au 31 octobre 2016 sont aussi à prendre à ce titre. Madame NICOLAS est inapte à reprendre le travail. Il serait nécessaire compte tenu du passif de Madame NICOLAS au sein de cette administration qu'elle puisse changer d'administration. ».

Madame NICOLAS a été hospitalisée et placée en arrêt maladie pour la préserver du harcèlement moral quotidien qu'elle subissait.

Un deuxième raptus et une deuxième hospitalisation ont également été reconnus imputables au service.

En avril 2016, le médecin du ministère à Nantes lui a expliqué lors d'une visite qu'elle n'aurait pas d'autre alternative que retourner dans son placard, « *du fait du poids des réseaux, du poids de l'administration* » « *On sait que vous n'avez rien fait* ».

Le Docteur BARBIER a procédé à une nouvelle expertise le 29 mars 2017, concluant de la même manière et indiquant à l'administration qu'il serait « *intelligent pour l'administration de la muter dans un autre ministère décentralisé ou voir même de faire des démarches pour qu'elle aille dans des collectivités territoriales ou autres.* »

Au lieu de cela, par arrêté en date du 25 juillet 2018, Madame NICOLAS a été placée en retraite pour invalidité.

Madame NICOLAS a contesté cette décision devant le tribunal administratif de NANTES qui a rejeté son recours par un jugement en date du 09 juillet 2019. L'appel interjeté par Madame NICOLAS contre ce jugement a été rejeté par un arrêt du 16 mars 2021 à l'encontre duquel Madame NICOLAS a formé un pourvoi en cassation.

Enfin, il importe de relever que, le 30 novembre 2017, Madame NICOLAS a fait l'objet d'une citation directe à comparaître en qualité de prévenue de la part de ses anciens supérieurs hiérarchiques, soit Monsieur Hervé BESANCENOT, qui était à l'époque de l'agression Ambassadeur au Bénin et, Monsieur Laurent SOUQUIERE, qui était son 1^{er} Conseiller (**Pièce n° 16**).

Dans cette citation, Monsieur BESANCENOT et Monsieur SOUQUIERE accusent Madame NICOLAS de les avoir diffamés dans une vidéo internet dans laquelle celle-ci s'était contentée de raconter le contexte de son agression au sein de l'ambassade et les suites données à celle-ci.

Force est ainsi de constater que l'agression dont a été victime Madame NICOLAS continue de produire des effets préjudiciables.

II. DISCUSSION

Le Ministère soutient que la décision attaquée serait exempte de toute illégalité externe et interne.

Son argumentation ne résiste toutefois pas à l'analyse.

II.1. Sur l'illégalité externe

En premier lieu, il serait démontré que la décision litigieuse est entachée d'illégalité externe.

Sur l'incompétence

Premièrement, dans son mémoire en défense, le Ministère soutient que la décision attaquée ne serait pas entachée d'incompétence dès lors que :

aux termes du 2^o de l'article 1^{er} du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatifs aux délégations de signature des membres du gouvernement : « A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : [...]

2^o Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé ainsi que les hauts fonctionnaires et les hauts fonctionnaires adjoints mentionnés aux articles R. 1143-1 et R. 1143-2 du code de la défense » ;

par arrêté du premier ministre du 10 décembre 2018 Monsieur CASABONNE MASONNAVE a été renouvelé dans ses fonctions de sous-directeur des affaires juridiques internes à la direction générale de l'administration et de la modernisation jusqu'au 11 novembre 2021 (**Pièce adverse n° 1**).

Toutefois, cet arrêté ne peut pas permettre de considérer que le vice de procédure relevé serait infondé.

D'une part, il importe de relever que la compétence pour signer au nom et pour le compte du Ministre est subordonnée à la publication de l'acte de nomination du signataire mais également au fait la décision litigieuse entre dans le champ des services placés sous l'autorité du signataire.

Ainsi, dans un arrêt du 15 février 2021, le Conseil d'Etat a jugé que :

« 2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : " A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / 1° Les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au premier alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé et les chefs des services que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'Etat ; / (...) Le changement de ministre ou de secrétaire d'Etat ne met pas fin à cette délégation, sous réserve des dispositions de l'article 4. ". Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative : " L'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative comprend : / - la direction des sports (...) ". L'article 2 du même décret dispose, notamment, que la direction des sports " met en œuvre les actions visant à assurer la sécurité des activités physiques et sportives ". En outre, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, l'administration centrale de ce ministère comprend notamment le Commissariat général au développement durable. Aux termes de l'article 3 du même décret, dans sa version applicable : " Le Commissariat général au développement durable est chargé de l'élaboration, de l'animation et du suivi de la stratégie nationale de développement durable, qui doit être mise en œuvre au travers de l'ensemble des politiques publiques ainsi qu'au travers des actions de tous les acteurs socio-économiques. / (...) Il veille à l'intégration de l'environnement dans les plans, programmes et projets (...) ". Enfin, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer : " L'administration centrale du ministère de l'intérieur comprend : / (...) i) la délégation à la sécurité routière ". Aux termes de l'article 11 du même décret : " La délégation à la sécurité routière élabore et met en œuvre la

politique de sécurité routière ; elle apporte son concours à l'action interministérielle dans ce domaine. / (...) Elle élabore et coordonne les travaux législatifs et réglementaires concernant le code de la route et les usagers de la route. / (...) Elle prépare et met en œuvre les textes législatifs et réglementaires relatifs aux fourrières et en liaison avec le ministère chargé des sports, aux manifestations sportives sur les voies ouvertes à la circulation publique ou sur circuit ".

3. D'autre part, Mme E..., M. A... et M. D..., cosignataires de l'arrêté attaqué, ont été respectivement nommés dans les fonctions de commissaire générale au développement durable, de délégué à la sécurité routière et de directeur des sports par des décrets, publiés au Journal officiel, en date des 21 mai 2015, 2 avril 2015 et 5 décembre 2018. Il en résulte qu'ils étaient compétents pour signer, au nom du ministre dont ils relèvent, l'arrêté litigieux qui entre dans le champ des compétences des services placés sous leur autorité. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté litigieux aurait été signé par une autorité incompétente ne peut qu'être écarté » (CE, 15 février 2021, n° 431578).

Or, en l'espèce, il ne ressort pas des textes, et notamment des articles 4 et 12 du décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 *portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères* que la décision d'octroi ou de refus de la demande de protection fonctionnelle de Madame NICOLAS entrerait dans le champ des compétences des services placés sous l'autorité du sous-directeur des affaires juridiques internes à la direction générale de l'administration et de la modernisation.

D'autre part, il importe de rappeler qu'une délégation de signature autorise un ou plusieurs fonctionnaires subordonnés à signer certaines décisions au nom de l'autorité compétente pour les prendre, sous son contrôle et sa responsabilité. Ne dessaisissant pas l'autorité délégante de sa compétence, elle autorise donc celle-ci à évoquer certaines affaires couvertes par la délégation et ne modifie donc pas l'ordre des compétences.

A l'inverse, la délégation de pouvoirs ou de compétences consiste à dessaisir une autorité publique détentrice de certaines compétences en transférant l'exercice de celles-ci à une autre autorité qui peut alors les exercer en son nom propre. Opérant un transfert, la délégation de pouvoirs entraîne, tant qu'elle n'est pas remise en cause, la perte de ses pouvoirs par l'autorité dont les compétences sont déléguées.

Ainsi, la délégation de signature et la délégation de pouvoir recouvrent deux situations différentes.

Or, en l'espèce, il apparaît que la décision attaquée n'a pas été signée « *au nom et pour le compte* » du Ministre et qu'elle ne vise aucun arrêté portant délégation de signature de telle sorte que Monsieur CASABONNE MASONNAVE a pris la décision en son nom propre, se comportant ainsi comme si il disposait d'une délégation de pouvoirs.

A cet égard, il ressort de la jurisprudence que le juge administratif admet que le titulaire d'une délégation de signature n'indique pas signer « *au nom et pour le compte* » du délégant à condition qu'il vise expressément dans la décision l'acte portant délégation :

« Considérant que le préfet de la Charente-Maritime a régulièrement donné délégation de signature à M. Yves Y..., sous-préfet de Saintes, par un arrêté du 20 septembre 1988, à l'effet de signer, dans la limite de son arrondissement, "les arrêtés de suspension de permis de conduire", lesquels sont au nombre des décisions que les sous-préfets peuvent, en application de l'article 17 du décret du 10 mai 1982, être chargés de signer, en vertu d'une délégation donnée par le préfet ; que le sous-préfet de Saintes, en signant l'arrêté attaqué, a fait usage de cette délégation, à laquelle il s'est expressément référé, et que si la formule "pour le préfet et par délégation", avant la signature du sous-préfet, a été omise, cette circonstance n'est pas de nature à entacher l'arrêté attaqué d'illégalité » (CE, 19 février 1993, n° 109883).

Toutefois, en l'espèce, cela n'était pas le cas.

Partant, au vu de l'ensemble de ces éléments, la décision attaquée doit être regardée comme entachée d'incompétence et encourt l'annulation

Sur le défaut de motivation

Deuxièmement, il ressort des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration que :

« 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 :

- 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;*
- 2° Infligent une sanction ;*
- 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;*
- 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;*
- 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;*
- 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;*
- 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ;*
- 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire. ».*

Aux termes de l'article L. 211-5 de ce même code :

« La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

Une décision portant refus de protection fonctionnelle est soumise à l'obligation de motivation, en fait comme en droit (CAA de Paris, 31 janvier 2019, Requête n° 17PA02973 ; CAA de Bordeaux, 18 juin 2018, Requête n°16BX00898 ; CAA de Paris, 30 mars 2016, Requête n°14PA03388).

En l'espèce, la décision litigieuse est motivée de la manière suivante :

Par jugement n° 16NT01873 du 11 janvier 2018, la Cour administrative d'appel de Nantes a enjoint au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de procéder au réexamen de la demande de protection statutaire prévue par les dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, que vous aviez sollicitée le 5 mai 2013.

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

A la suite de l'altercation qui vous avait opposée 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.

Aussi, il a été décidé de ne pas vous accorder la protection fonctionnelle.

Toutefois, dans son courrier en date du 5 mai 2013 (**Pièce n° 1**), Madame NICOLAS avait précisément évoqué que sa demande de protection fonctionnelle portait notamment :

- sur les frais d'avocat engagés de sorte que celle-ci doit s'entendre comme une demande de prise en charge des frais financiers en lien avec l'agression :
sur les plaintes déposées en France et au Bénin ;
sur la reconnaissance de l'imputabilité au service de son agression.

Or, dans sa décision, le Ministre se limite à indiquer qu'aucun lien n'a pu être fait entre l'altercation et le service pour ensuite en déduire de manière incompréhensible qu'en conséquence, Madame NICOLAS ne serait aujourd'hui plus exposée à un risque, et ce, alors que Madame NICOLAS a démontré que les circonstances de l'agression, dont le lien avec le service paraît incontestable au vu des pièces du dossier, perdurent.

Partant, la décision ne répond à la demande de protection fonctionnelle formulée en 2013.

Pour ces motifs, elle encourt l'annulation.

II.2. Sur l'illégalité interne

En second lieu, il serait démontré que la décision litigieuse est entachée d'illégalité interne.

Sur la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée

Premièrement, il convient de rappeler que, par son arrêt du 11 janvier 2018, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que :

« Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa version applicable : « 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. » ; qu'aux termes du troisième alinéa de cet article : « 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. » ; que ces dispositions établissent à la charge de la collectivité publique et au profit des fonctionnaires, lorsqu'ils ont été victimes d'attaques à l'occasion de leurs fonctions, sans qu'une faute personnelle puisse leur être imputée, une obligation de protection à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général ;

3. 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 expatriés 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 en France recevrait à ce jour une large publicité au Bénin et que les incertitudes sur les responsabilités respectives des agents ne peuvent par elles-mêmes, sans autres précisions, constituer un motif d'intérêt général, le ministre a commis une erreur d'appréciation ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme Nicolas est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre des affaires étrangères a rejeté sa demande de protection fonctionnelle, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

5. Considérant que l'annulation du refus d'accorder à Mme Nicolas la protection fonctionnelle implique seulement, compte tenu des motifs du présent arrêt, qu'il soit ordonné au ministre de procéder au réexamen de la demande de Mme Nicolas, dans un délai qu'il y a lieu de fixer à deux mois à compter de la notification du présent arrêt ;
» (Pièce n° 12).

Ainsi, au vu de cet arrêt, il appartenait au Ministère de statuer sur la demande initiale de protection fonctionnelle de Madame NICOLAS en date du 5 mai 2013 et de se prononcer au vu des circonstances indiquée en 2013.

On relèvera que toute autre solution ne serait pas acceptable dans la mesure où accepter que le Ministère apprécier le bien-fondé d'une demande de protection fonctionnelle uniquement au vu des circonstances existantes après l'annulation de son refus reviendrait, dans la plupart des cas, à priver d'effet utile un tel recours.

Or, en l'espèce, le Ministère s'est comporté comme si Madame NICOLAS n'avait formulé sa demande de protection fonctionnelle qu'en avril 2018 puisqu'il évoque le fait que huit ans après les faits survenus au Bénin, Madame NICOLAS n'est exposée à aucun risque.

Partant, la décision méconnaît l'autorité de la chose jugée par l'arrêt du 11 janvier 2018.

Sur l'erreur de droit

De première part, Madame NICOLAS a soulevé le seul moyen tiré de l'erreur de droit dans sa requête introductive d'instance.

Elle a en effet soutenu que la décision était entachée d'erreur de droit dès lors que les conditions posées par les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 étaient bien remplies et qu'aucun motif d'intérêt général pertinent ne pouvait être opposé à sa demande.

Dans son mémoire en défense, le Ministère soutient que le moyen tiré de l'erreur de droit ne serait pas fondé la décision litigieuse est justifiée par le fait qu'« aucune procédure engagée à la suite de l'altercation n'a permis d'établir le lien entre ces événements et le service » et l'absence de risque existant à la date de la nouvelle instruction de la demande.

Le ministère se prévaut en outre de l'existence de mesures de protection déjà accordées pour considérer que la demande de Madame NICOLAS serait vouée au rejet.

Toutefois, ce faisant, le Ministère commet une erreur de droit dès lors que, contrairement à ce qu'il soutient, l'octroi de la protection fonctionnelle ne nécessite aucun cas que le lien avec le service soit établi par une décision juridictionnelle.

En l'espèce, l'agression physique de Madame NICOLAS ayant été réalisée par un autre agent de l'ambassade, dans les locaux de l'ambassade et pendant ses horaires de travail des deux agents, le lien avec les fonctions est indiscutable (**Pièces n° 4 et n° 3**).

De plus, si l'Etat évoque le fait que Madame NICOLAS ne serait plus soumise à aucun risque à la date de la demande, il commet là encore une erreur de droit dans la mesure où les dispositions applicables ne prévoient pas que l'issue de la demande soit conditionnée par le fait que le risque perdure à la date de la demande ou que l'agent justifie d'un préjudice en cours à cette date.

Surtout, un tel raisonnement est entaché d'une erreur de droit dès lors que, contrairement à ce que soutient le Ministère, l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ne réserve en aucun cas l'octroi de la protection fonctionnelle à la démonstration d'une menace et d'un préjudice futurs. En effet, le fait d'avoir déjà subi une agression physique dans le cadre de ses fonctions est de nature à justifier l'octroi de la protection fonctionnelle (CE, 17 mai 1995, n°141635). Le fonctionnaire est en effet fondé à solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle, cette demande n'étant enfermée dans aucun délai (CE, 9 décembre 2009, M. Vavrand, Requête n°312483), pour des faits passés et pour obtenir réparation de préjudices en lien avec les faits.

En l'occurrence, il suffit de se reporter à la demande initiale de Madame NICOLAS complétée par les éléments figurant dans son recours gracieux pour se rendre compte que l'objet de la demande tendait à obtenir d'une part une assistance dans le cadre des procédures juridictionnelles engagées, et la prise en charge des frais d'avocats en lien avec les procédures engagées en France et au Bénin, ainsi que la réparation des préjudices subis en lien avec l'agression.

Il ressort de ce qui précède que le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a dénaturé la demande de protection fonctionnelle et a commis une erreur de droit.

Pour ce motif la décision litigieuse encourt l'annulation.

Sur l'erreur de fait et l'erreur d'appréciation

De deuxième part, Madame NICOLAS entend se prévaloir de l'erreur de fait et de l'erreur d'appréciation dont est entachée la décision litigieuse.

Comme le rappellent les juridictions administratives les dispositions de l'article 11 de la loi du 23 juillet 1983 :

« Établissent à la charge de l'administration une obligation de protection de ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général. Cette obligation de protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé, mais aussi d'assurer à celui-ci une réparation adéquate des torts qu'il a subis. La mise en œuvre de cette obligation peut notamment conduire l'administration à assister son agent dans l'exercice des poursuites judiciaires qu'il entreprendrait pour se défendre. Il appartient dans chaque cas à l'autorité administrative compétente de prendre les mesures lui permettant de remplir son obligation vis-à-vis de son agent, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce » (CAA de Paris, 31/03/2021, 19PA00828-19PA00838).

Sont de nature à donner lieu à une plainte pour diffamation non publique, des propos uniquement tenus au sein d'une réunion imposent la mise en œuvre de la protection fonctionnelle :

« 3. Considérant que M. F..., fonctionnaire de la société France Télécom, membre titulaire du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de l'unité d'intervention Alsace - Lorraine Sud, désigné par le collège constitué par les membres élus du comité d'entreprise et les délégués du personnel conformément à l'article L. 4613-1 du code du travail a été l'objet d'une plainte déposée par son supérieur hiérarchique, président du CHSCT, pour des faits de diffamation non publique en raison de propos tenus lors d'une réunion de cette instance le 18 décembre 2009 ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que si ces propos ont été exprimés dans le cadre d'une déclaration préalable à cette réunion du CHSCT, lue par l'intéressé au nom du syndicat SUD, leur objet portait sur le phénomène des suicides observé au sein de cette société et n'était donc pas étranger aux missions dévolues à cette instance ; que, par suite, dans les circonstances de l'espèce, les poursuites pénales exercées à l'encontre de M. F...à la suite de cette déclaration doivent être regardées comme étant en lien avec l'exercice de ses fonctions au sens de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983

5. Considérant, en second lieu, que si la déclaration lue par M.F..., membre du CHSCT, comporte une critique virulente des méthodes de gestion mises en œuvre au sein de la société France Telecom, tant au niveau national qu'au niveau local, et évoque des cas de suicide, sa lecture, dans le contexte dans lequel elle est intervenue, ne présente pas le caractère d'une faute personnelle ; qu'au demeurant, le tribunal de police de Nancy, par un jugement du 16 juillet 2010, puis la cour d'appel de Nancy, par un arrêt 29 septembre 2010, ont relaxé l'intéressé des poursuites pénales engagées à son encontre ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. F... remplissait les conditions fixées par les dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 pour obtenir le bénéfice de la protection fonctionnelle ; qu'il est dès lors fondé à soutenir que, c'est à tort que le tribunal a, pour le motif contraire, rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision de la directrice des ressources humaines de la société France Télécom du 26 janvier 2012 lui refusant le bénéfice de cette protection, ainsi que par voie de

conséquence ses conclusions indemnitaires » (CAA Nancy, 11 décembre 2014, n°13NC01113).

De plus, tout fonctionnaire victime d'appréciations injurieuses dans l'exercice de ses fonctions est fondé à obtenir le bénéfice de la protection fonctionnelle :

« Considérant que, par lettre du 7 mars 1983, M. X... demandait au ministre "d'engager les actions auxquelles l'Etat ou la collectivité publique" sont tenus pour assurer la protection des agents publics ;

Considérant que, par la décision attaquée, en date du 5 juillet 1983, le ministre de l'éducation nationale a refusé à M. X... la protection prévue à l'article 12 précité de l'ordonnance du 4 février 1959 contre les attaques relatives à son comportement et à sa responsabilité dans l'élaboration et la diffusion du questionnaire susmentionné ainsi que la réparation des préjudices qui lui auraient été causés par les allégations et les appréciations dont il avait été l'objet ;

Considérant, d'une part, qu'il résulte des pièces du dossier que les véhémentes prises à partie dont M. X... a été l'objet et les appréciations injurieuses portées sur son comportement dans l'exercice de ses fonctions, constituent des attaques relevant de l'article 12 précité ;

Considérant, d'autre part, que l'obligation imposée à la collectivité publique peut avoir pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire est exposé, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis ; que, par suite, la circonstance qu'à la date à laquelle le ministre de l'éducation nationale a refusé à M. X... le bénéfice de la protection prévue à l'article 12 précité, les attaques dont il avait été l'objet avaient cessé n'est pas de nature à justifier le rejet de sa demande ; que si aucune disposition de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse n'établit d'obligation d'engager des poursuites dans le cas d'injures ou de diffamations envers les fonctionnaires publics à la charge du ministre, ce dernier n'est pas dispensé, pour autant, de son devoir de protection par tout moyen approprié et notamment en assistant, le cas échéant, le fonctionnaire dans les procédures judiciaires qu'il entreprendrait pour sa défense ; que les réponses du ministre aux questions écrites de plusieurs parlementaires et la lettre adressée par lui au maire de la ville où se trouve le lycée Corneille et publiée dans la presse locale, ne sauraient, en raison de la généralité des termes employés et de l'absence de référence précise au comportement du requérant, être regardées comme ayant constitué la protection exigée par les textes législatifs » (CE, 18 mars 1994, Requête n°92410).

Comme le souligne la circulaire du 23 avril 2019, la jurisprudence considère que la liste prévue à l'article 11 précitée n'est pas exhaustive et que l'administration est tenue de protéger les agents publics contre toutes formes d'attaques dès lors qu'elles ont pour but de nuire à l'agent en raison de ses fonctions (CE, 6 novembre 1968, Morichère, n° 70283) et qu'elles sont réelles.

Il convient également de rappeler que la notion d'attaques est largement entendue, les appréciations désobligeantes ou humiliantes portées sur un fonctionnaire étant considérées comme des attaques (R. Chapus, Droit adm général, t2, Montchestien, 15^e ed., 2001, n°353 ;

TA Marseille, 10 décembre 1991, Mme Quilguini, p. 630 ; CE, 21 décembre 1994, Mme Laplace, n°140066).

De plus, les propos tenus par une personne mettant en cause la réputation de l'agent sont également de nature à justifier l'octroi de la protection fonctionnelle (CAA de Lyon, 3 avril 2001, Requête n°98LY00960).

Dans son arrêt du 18 mars 1994, le Conseil d'Etat a jugé que :

« Considérant, d'autre part, que l'obligation imposée à la collectivité publique peut avoir pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire est exposé, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis ; que, par suite, la circonstance qu'à la date à laquelle le ministre de l'éducation nationale a refusé à M. X... le bénéfice de la protection prévue à l'article 12 précité, les attaques dont il avait été l'objet avaient cessé n'est pas de nature à justifier le rejet de sa demande » (CE, 18 mars 1994, Requête n°92410).

En l'espèce, les motifs du refus sont les suivants :

- « aucune procédure engagée à la suite de l'altercation n'a permis d'établir le lien entre ces événements et le service » ;
- l'absence de risque existant à la date de la nouvelle instruction de la demande.

S'agissant de l'absence de lien entre les événements et le service, l'administration se contente de considérer qu'aucune décision juridictionnelle n'aurait permis d'établir ce lien.

Toutefois, les événements fondant la demande de Madame NICOLAS sont :

- les faits survenus le 14 janvier 2010 dont le ministère ne conteste pas la réalité ni le lien avec le service puisqu'il indique lui-même qu'une violente altercation a eu lieu ; cette agression physique a été réalisée par un autre agent de l'ambassade, dans les locaux de l'ambassade et pendant ses horaires de travail des deux agents, le lien avec les fonctions est indiscutable (**Pièces n° 4 et n° 3**) ;
- l'existence d'une plainte formée par Madame APLOGAN dont l'existence est reconnue par le ministère dans ses écritures puisque dans son rappel des faits le ministère évoque le fait que Madame APLOGAN a porté plainte contre Madame NICOLAS ;
- les procédures juridictionnelles qu'elle a elle-même engagées en réponse au Bénin et en France, ces procédures trouvant leur origine exclusivement dans ces événements.

Le lien entre les événements et le service est ainsi démontré.

De plus, si l'Etat évoque le fait que Madame NICOLAS ne serait plus soumise à aucun risque à la date de la demande, un tel motif est cependant entaché d'une erreur de fait, l'agression ayant toujours en 2018 des répercussions sur la vie professionnelle et personnelle de Madame NICOLAS comme l'attestent :

la situation de placardisation subie par Madame NICOLAS et le rejet de ses 76 demandes d'affectation à l'étranger, et ce, tandis que ses évaluations professionnelles évoquaient ses conditions de travail dégradées ainsi que son potentiel inexploité (**Pièces n° 33 et n° 25**) ;

la saisine du juge pénal par ses anciens supérieurs hiérarchiques (**Pièce n° 16**) ;

l'absence de changement d'administration, en dépit des préconisations des médecins (**Pièce n° 34**) ;

De plus dans son mémoire en défense, le Ministère se prévaut du fait que « *si l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que la protection fonctionnelle doit être octroyée lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions* », cela ne serait pas le cas de Madame NICOLAS qui, selon le Ministère, « *ne fait pas et n'a jamais fait l'objet de poursuites pénales* ».

Un tel motif, qui ne figurait pas la décision attaquée, est cependant inexact.

En effet, comme rappelé précédemment, Madame APLOGAN a formé une plainte pénale à son encontre de sorte que les démarches engagées pour se défendre justifiaient l'octroi de la protection fonctionnelle.

Le raisonnement du ministère est contradictoire car il précise que des mesures ont été prises pour protéger Madame NICOLAS des suites de la plainte pénale formée par Madame APLOGAN.

Partant, la demande de protection fonctionnelle de Madame NICOLAS était justifiée et devait aboutir à l'indemnisation de l'ensemble des dépenses engagées et des préjudices subis dont notamment les conséquences du rapatriement.

Il importe d'ailleurs de souligner qu'en l'absence d'issue de cette plainte, la culpabilité de Madame NICOLAS n'a jamais été établie, ce qui justifie l'octroi de la protection fonctionnelle aucune faute personnelle ne lui ayant jamais été reprochée pour lui refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Si Ministère soutient que l'absence de faute personnelle n'a pu être démontrée toutefois il n'a jamais opposé l'existence d'une faute personnelle ce motif seul étant de nature à justifier le rejet de la demande de protection fonctionnelle.

Enfin, le Ministère soutient que l'agression de Madame NICOLAS ne devrait pas donner lieu à l'octroi de la protection fonctionnelle dans la mesure où celle-ci serait dépourvue de tout effet utile dès lors que tous les préjudices consécutifs subis auraient été traités par une décision d'imputabilité permettant de bénéficier d'un régime spécial des accidents survenus sur le lieu de travail.

Toutefois, un tel raisonnement saurait être retenu.

En effet, il importe de rappeler que la reconnaissance de l'imputabilité au service n'est pas de nature à ouvrir droit à la prise en charge des honoraires d'avocat engagés par l'agent.

De plus, la protection fonctionnelle devrait permettre à Madame NICOLAS d'obtenir :

l'indemnisation du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence, de l'atteinte à la réputation résultant de l'agression subie ;

l'indemnisation des préjudices financiers résultant de l'agression ; en effet, Madame NICOLAS, à cause de son agression, a été rapatriée sans pouvoir récupérer ses affaires personnelles et, à compter de cette date, a été privée de rémunération propre aux emplois de fonctionnaires expatriés

Ainsi contrairement aux allégations du ministère, l'octroi de la protection fonctionnelle présente un caractère d'utilité.

Il est en outre particulièrement choquant de constater que le ministère évoque le délai écoulé depuis les faits à l'origine de la demande de protection pour considérer que la protection ne pourrait plus donner lieu à des mesures utiles.

En effet, le temps passé depuis la demande initiale est uniquement dû au fait d'une part qu'une décision illégale a été édictée, et d'autre part que Madame NICOLAS a été contrainte d'engager des procédures pour faire valoir ses droits.

Le ministère est donc mal fondée à se prévaloir du délai résultant de ces procédures contentieuses pour considérer qu'il ne pourrait plus octroyer de manière utile une protection.

Un tel raisonnement reviendrait à paralyser les effets de la protection fonctionnelle pour des motifs nécessairement non prévus dans les dispositions applicables.

Enfin, en vertu de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 la protection fonctionnelle doit être accordée en cas notamment de diffamation.

Or, en l'espèce, il ressort du télégramme diplomatique (**Pièce n° 5**) et du procès-verbal d'audition de Monsieur BESANCENOT (**Pièce n° 9**) que, depuis son agression, Madame NICOLAS fait l'objet de remarques humiliantes et parfaitement infondées ainsi que d'accusations diffamatoires.

PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES A PRODUIRE, DEDUIRE OU SUPPLEER, AU BESOIN MEME D'OFFICE,

Madame NICOLAS persiste de plus fort dans ses précédentes écritures.

Fait à Paris, le 14 mai 2021
Alice LERAT

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alice Lerat', with a small horizontal line underneath.

Bordereau des pièces communiquées

15. Etat des demandes d'affectation
16. Citation BESANCENOT SOUQUIERE
17. Examen du Docteur LE RENDU
18. Examen du Docteur NORTIER
19. Recours pour excès de pouvoir du 07.06.2018
20. Certificat médical du 10.10.2018
21. Jugement TA de NANTES du 09.07.2019
22. Lettre du syndicat CFTC
23. Demande de communication de documents
24. Courriel du 19 octobre 2017
25. Compte rendu d'entretien professionnel 2015
26. Courriel du 18 octobre 2009
- 27 : Rapport d'expertise du Docteur Gérard LOPEZ du 29 janvier 2021
- 28 : Note du 11 mai 2018
- 29: Echange de courriels du 3 juillet 2018
- 30 : Note du 13 juillet 2018
- 31 : Courrier du 20 novembre et pièce jointe
32. Lettre du SCPC du 26 novembre 2012
33. Liste de postes refusés et Exemples de commentaires du supérieur hiérarchique
34. Courrier du 10 novembre 2016 + certificat médical
35. Courrier du 27 avril 2017 + certificat médical
36. Décision du 11 avril 2018
37. Plainte pénale au Bénin
38. Preuves de l'aphonie de Madame NICOLAS
39. Certificats médicaux du 20 et du 21 janvier 2010 attestant de l'impossibilité de bouger et de s'exprimer
40. Dossier médical CHU de Rennes
41. Télégramme Diplomatique du 11 janvier 2008
42. Evaluation professionnelle 2009

Fait à Paris, le 14 mai 2021
Alice LERAT

