

**N° 452652**

**CONSEIL D'ETAT**

**Section du contentieux**

**OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES**

**POUR :**                    **Mme Françoise Nicolas**

**CONTRE :**                **Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères**

Observations à l'appui du pourvoi en cassation formé contre l'arrêt n° 19NT03606 rendu le  
16 mars 2021 par la cour administrative d'appel de Nantes

---

I – Au soutien de ses précédentes écritures, et en particulier du moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique faute d'avoir retenu en l'espèce l'existence d'une **sanction déguisée** alors que les critères d'une telle sanction étaient remplis (§ XI, p. 10 de son mémoire complémentaire), Mme Nicolas entend rappeler que la « placardisation » dont elle a été victime, et la décision de mise à la retraite pour invalidité constituent d'évidence la sanction des alertes qu'elle a vainement tenté de lancer dans le cadre de ses fonctions lorsqu'elle était en place au Bénin, ainsi qu'elle le faisait valoir dans ses écritures devant les premiers juges (mémoire du 8 septembre 2019, p. 10, p. 10 du dossier officiel de procédure ; mémoire du 30 novembre 2020, pp. 8 et 12 s., pp. 126 et 130 s. du dossier officiel de procédure ; note en délibéré du 25 février 2021, p. 7, p. 185 du dossier officiel de procédure).

C'est ainsi que l'exposante faisait valoir que dès l'année 2016, elle avait multiplié les démarches pour voir reconnaître son statut.

Au mois de mai 2016, elle a ainsi rencontré M. Dominique Raimbourg, député de Loire-Atlantique (alors président de la Commissions des lois), dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « Sapin 2 »), et a été mise en relation avec le rapporteur de cette loi, M. Sébastien Denaja.

En septembre 2016, Mme Nicolas a répondu favorablement à des invitations politiques et s'est exprimée publiquement sur sa situation (Fête de l'Huma<sup>1</sup> et lancement du mouvement La France insoumise, notamment).

De surcroît, Mme Nicolas a donné de nombreuses interviews, y compris sur de grands médias (France Inter, 2017<sup>2</sup>), a développé une audience considérable sur Twitter (plus de 600.000 vues à ce jour, 7 300 abonnés), a contribué à l'écriture de deux livres<sup>3</sup>, et à des études universitaires<sup>4</sup>, a participé à l'écriture de deux documentaires en cours<sup>5</sup> et été invitée à s'exprimer en maintes occasions : au MUCEM à Marseille, en janvier 2018<sup>6</sup>, au Salon du livre des lanceurs d'alerte (Paris, 2019, 2021)<sup>7</sup>, à Londres en 2019 et 2020, à Genève, en 2021. Ces interventions ont donné lieu à des articles de presse et à des interviews.

---

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=T227y3poYoQ>

<sup>2</sup> <https://www.franceinter.fr/emissions/lanceurs-d-alerte/lanceurs-d-alerte-26-aout-2017>

<sup>3</sup> « *La traque des lanceurs d'alerte* », Stéphanie Gibaud, 2017, éd. Max Milo, lequel fait état de ses nombreuses démarches auprès de responsables politiques dès début 2016 ;

« *La contre-attaque des lanceurs d'alerte* », 2021, Panodissey (site collaboratif)

<sup>4</sup> Emilie Hennequin, Université Sorbonne-Paris I ; Francis Chateauraynaud, Ecole des Hautes Etudes de Sciences Sociales

<sup>5</sup> Réalisateurs : Gabriel Laurent depuis 2017, Daniel Kupferstein en 2021

<sup>6</sup> <https://www.journalzibeline.fr/societe/pot-de-terre-contre-pot-de-vin/>

<sup>7</sup> <https://blogs.mediapart.fr/mauduit-francois/blog/071119/le-5e-salon-des-livres-et-l-alerte-se-deroulera-les-222324-nov-2019-montreuil>

Il résulte bien de ce qui précède l'existence d'un faisceau d'indices permettant de regarder Mme Nicolas comme ayant été victime d'une sanction en raison de la tentative de dénonciation des malversations financières au sein de son ancien service qu'elle a adressée à son administration, de sorte que la cour a bien entaché d'une erreur de qualification juridique pour n'avoir pas regardée la mesure attaquée comme une sanction déguisée.

**II –** Outre que toutes ces actions convergent vers la reconnaissance de son statut de lanceur d'alerte, et confirment que la mise à l'écart du service et la mise à la retraite d'office de Mme Nicolas procèdent de la volonté de la sanctionner pour les signalements relatifs aux dépenses fictives ayant cours à l'ambassade de Cotonou, elles confirment également que l'exposante ne pouvait être reconnue inapte à toutes fonctions puisqu'à la multiplication de ces démarches, s'ajoutent sa candidature en qualité de suppléante aux élections législatives au cours de l'année 2017, ainsi que ses emplois déclarés (postérieurs à sa radiation) d'aide-fleuriste (2018) et d'ouvrière agricole (2019 ; cf. productions n<sup>os</sup> 32 et 33 devant la cour administrative d'appel, p. 188 et s. du dossier officiel de procédure), qui établissent que Mme Nicolas a déployé, tant psychologiquement que physiquement, une énergie considérable qui la rendait parfaitement apte à l'exercice d'une activité professionnelle.

De sorte que la cour a bien dénaturé les faits en considérant qu'il ressortait des pièces du dossier que Mme Nicolas était inapte à tout poste alors même que cette dernière a non seulement poursuivi ses activités professionnelles à la suite de l'agression dont elle a été victime, mais elle a également été en mesure d'exercer d'autres activités professionnelles et politiques sans que sa prétendue inaptitude y fasse obstacle.

A tous égards, la cassation ne manquera pas d'être prononcée.

### **Sur le règlement au fond du litige**

**III –** Dans l'hypothèse du règlement au fond de ce litige, Mme Nicolas entend souligner que son statut de lanceur d'alerte est attesté par de nombreux témoignages et pièces.

C'est ainsi qu'au lendemain de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel, par un « tweet » du 17 mars 2021, M. Laurent Bigot (qui, en janvier 2010, lors de l'agression dont a été victime Mme Nicolas, était sous-directeur pour l'Afrique occidentale au ministère des Affaires étrangères) a adressé à l'exposante son soutien en ces termes : « *J'étais sous-directeur au quai d'Orsay au moment des faits. Je ne comprends pas comment l'administration a pu détruire sa vie ainsi (je pèse mes mots). Rien ne peut justifier un tel acharnement. Rien. Force et courage à vous @FranoiseNicolas* »<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://twitter.com/laurentbigfr/status/1372118824355528706>

M. Ugo Bernalicis, député, a également interpellé le ministre de l'Europe et des affaires étrangères par une question n° 32447, posée le 29 septembre 2020 et à laquelle il a été répondu le 13 avril 2021, sur les mécanismes mis en place par son ministère concernant les lanceurs d'alerte, et en particulier, sur la situation de Mme Nicolas : *« Mme Nicolas a alerté en 2009 sa hiérarchie de l'existence de dossiers vides, imputés sur le budget de l'État, signalant ainsi des dysfonctionnements qui engageaient sa responsabilité de chef de service et dans le but de revenir à un mode de fonctionnement normal. Depuis, cette fonctionnaire déclare avoir subi un harcèlement typique d'une lanceuse d'alerte, allant de pressions hiérarchiques à une placardisation et des agressions physiques. Son récit, qu'elle a retracé dans un entretien pour un média sur internet (<https://mondafrique.com/nathalie-loiseau-tuer/>), est en ce sens édifiant et tend à démontrer un système défaillant dans la protection effective des agents publics au ministère des affaires étrangères. Dans son droit de réponse (<https://mondafrique.com/droit-de-reponse-de-nathalie-loiseau-ministre-affaires-europeennes/>), Nathalie Loiseau, alors directrice des ressources humaines du ministère, déclare : « Lorsque j'exerçais les fonctions de directrice des ressources humaines du ministère des affaires étrangères, je n'ai jamais été informée directement ou indirectement par Mme Françoise Nicolas d'erreurs de gestion commises dans le poste où elle était affectée. Je n'ai donc été en possession d'aucun élément permettant de la qualifier de "lanceuse d'alerte", contrairement à ce qu'affirme votre article sans la moindre preuve ». Or, en plus d'avoir de manière continue alerté sur les faits en cause, Mme Nicolas affirme avoir en vain réclamé ce statut de lanceuse d'alerte dès le vote de la loi Sapin fin 2016, auprès de toutes les autorités possibles, et notamment les autorités du ministère (la directrice des ressources humaines, le médiateur, le référent déontologue, un inspecteur général des affaires étrangères), afin de protester contre le traitement qu'elle subissait. Est-ce à dire que la direction des ressources humaines ne dispose d'aucun registre des signalements et que la question des lanceurs d'alerte n'est toujours pas traitée au sein de ce ministère ? En outre, M. le député souhaiterait connaître les modalités d'accès et de refus de la protection fonctionnelle à un agent du ministère des affaires étrangères. Dans la situation de Mme Françoise Nicolas, sa demande de protection fonctionnelle aurait fait l'objet d'un refus pour des raisons diplomatiques car l'État français ne devrait pas prendre parti « pour l'un de ses agents expatriés au détriment d'un agent de droit local ». Cette position, si elle est généralisée, tend à réduire considérablement le bénéfice de la protection fonctionnelle pour les agents publics expatriés. M. le député souhaiterait avoir des précisions sur ce point. Enfin, devant les juridictions administratives, Mme Françoise Nicolas s'est vu systématiquement déboutée de ses demandes au titre de la raison d'État. Cette raison d'État, selon laquelle un gouvernement est autorisé à violer le droit au nom d'un critère supérieur, a raison du but d'ordre politique qui avait déterminé le Gouvernement à le faire ou à donner l'ordre à l'un de ses agents de le faire. Il souhaite avoir la doctrine d'usage de cette notion par le ministère des affaires étrangères et précisément dans la situation d'un agent comme Mme Françoise Nicolas »<sup>9</sup>.*

La réponse apportée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à cette question entreprend tout d'abord de discréditer l'exposante en mettant en doute l'agression dont elle a été victime (*« Mme Nicolas (...) aurait été victime, en janvier 2010, d'une agression physique de la part d'un agent local de ce service »*), avant de reconnaître qu'*« informée de cette agression, qui a été reconnue imputable au service, l'administration a rappelé l'intéressée en France, pour la préserver des conséquences et*

<sup>9</sup> <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-32447QE.htm>

*du retentissement médiatique qui auraient pu naître de la procédure pénale engagée à son encontre sur plainte de sa collègue. Ce faisant, le ministère lui a évité d'être exposée à un contexte médiatique et judiciaire qui aurait pu s'avérer préjudiciable ».*

Sans préciser à qui cette exposition médiatique aurait pu être « préjudiciable », le ministre prétend ensuite, s'agissant des dysfonctionnements sur lesquels Mme Nicolas a vainement tenté d'alerter son administration, « *qu'aucun document ou élément matériel* » n'aurait « *été retrouvé à l'administration centrale ou dans les archives du service culturel à Cotonou* », tout en reconnaissant que l'administration n'a « *jamaï contesté la véracité* » des démarches entreprises par Mme Nicolas, sans toutefois considérer qu'elles devaient être « *assimilée[s] à une démarche de lancement d'alerte* ».

Cette réponse édifiante a suscité l'indignation du député Ugo Bernalicis dès le 4 mai suivant<sup>10</sup>, qui s'en est publiquement déclaré « pantois »<sup>11</sup>.

Il est vrai que cette réponse ne peut que surprendre, alors que Mme Nicolas a été auditionnée à deux reprises à l'Assemblée nationale : par M. Ugo Bernalicis en octobre 2020<sup>12</sup>, et par MM. Olivier Marleix et Raphaël Gauvain en mai 2021 en fournissant à ces derniers une contribution écrite à la mission d'évaluation de la loi Sapin 2<sup>13</sup>. Une troisième audition est à venir le 13 septembre 2021 par M. Sylvain Waserman, rapporteur d'un projet de loi sur ce même thème, lequel a invité Mme Nicolas à déposer devant le Défenseur des droits, une nouvelle demande de reconnaissance de son statut de lanceur d'alerte.

**PAR CES MOTIFS**, l'exposante persiste dans ses précédentes conclusions.

SCP Jérôme ROUSSEAU & Guillaume TAPIE  
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

---

<sup>10</sup> <https://twitter.com/ugobernalicis/status/1389536604356755456>

<sup>11</sup> <https://francais.rt.com/france/88671-apres-violente-agression-lanceuse-alerte-francoise-nicolas-bat-pour-etre-protegee> (à 2'40)

<sup>12</sup> <https://linsoumission.fr/2020/10/21/audition-%cf%86-lanceurs-dalerte-dans-la-fonction-publique-14-octobre-2020/> ; <https://www.youtube.com/watch?v=DoOaueNhnjc>

<sup>13</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/115b4325\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4325_rapport-information)