



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**MINISTÈRE DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

MÉMOIRE EN DÉFENSE

Pour : Le ministre de l'Europe et des Affaires Étrangères

Direction générale de l'administration et de la modernisation
Sous-direction des affaires juridiques internes
27 rue de la Convention
CS91533
75732 – PARIS – CEDEX 15

Contre : Madame Françoise NICOLAS

Vous avez bien voulu me communiquer la requête n°1805251-3 déposée devant votre juridiction par Madame Françoise NICOLAS tendant à :

- l'annulation de la décision du 11 avril 2018 lui refusant le bénéfice de la protection fonctionnelle,
- enjoindre à l'administration de lui octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle sur les faits survenus au mois de janvier 2010 à l'ambassade de France à Cotonou dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard passé ce délai.

Voici les observations que cette affaire appelle de ma part.

I - LES FAITS

Madame Françoise NICOLAS, secrétaire de chancellerie, a été affectée, à compter du mois de juillet 2008, à l'ambassade de France au Bénin pour y exercer les fonctions de vice-consul au service de coopération et d'action culturelle à Cotonou. Elle était notamment chargée de la gestion et l'administration des demandes de stages et de bourses, des missions, des invitations et de l'organisation d'examens.

Le 14 janvier 2010, une violente altercation l'a opposée à Madame Armelle APLOGAN, agent de droit local en poste à l'ambassade à Cotonou. 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.

Après ce grave incident, Madame Françoise NICOLAS a fait constater ses blessures par le Docteur Brunet-Apithy qui l'a placée en arrêt de travail. Son arrêt a été successivement renouvelé jusqu'au 7 mars 2010.

Madame Armelle APLOGAN a, quant à elle, déposé plainte contre Madame Françoise NICOLAS auprès des autorités béninoises. Une procédure judiciaire a été ouverte à l'encontre de Madame Françoise NICOLAS. Cette dernière devait être interpellée à son domicile, le 22 janvier 2010, pour être auditionnée au commissariat de police de Cadjehoun. A l'issue de cette audition, une procédure d'expulsion devait être engagée.

Mais, grâce à l'intervention de l'ambassadeur qui s'était engagé auprès de la chancellerie béninoise à faire partir l'agent vers France, l'interpellation et la procédure d'expulsion ont été évitées. On précisera que Madame Armelle APLOGAN a des relations avec des membres du gouvernement béninois puisque, d'une part, elle est une princesse d'Allada et, d'autre part, le père de son enfant – Marcel De Souza – est le beau-frère des présidents béninois et togolais.

En application de l'article 9 du décret n°79-433 du 1^{er} juin 1979, Madame Françoise NICOLAS a été rappelée à Paris, à compter du 22 janvier 2010, puis affectée en administration centrale à Nantes (P.J. adverse n° 4).

Le 17 février 2011, Madame Françoise NICOLAS a déposé plainte en France contre Madame Armelle APLOGAN pour les faits de violence survenus le 14 janvier 2010 (P.J. adverse n° 6).

Par une décision du 19 avril 2011, le Ministre des affaires étrangères a fait droit à sa demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de l'agression dont elle a été victime le 14 janvier 2010 (P.J. adverse n° 7).

Le 5 mai 2013, Madame Françoise NICOLAS a sollicité le bénéfice de la protection de l'Etat au titre de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires à raison des procédures engagées par elle-même et par Madame Armelle APLOGAN (P.J. adverse n° 1). Cette demande a été implicitement rejetée au terme du silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois. Le recours gracieux formé par l'intéressée a également donné lieu à une décision implicite de rejet (P.J. adverse n° 2).

Par jugement n°1401097/3 en date du 5 avril 2016, le tribunal administratif de Nantes a rejeté la requête de Madame Françoise NICOLAS tendant à l'annulation de la décision née le 7 juillet 2013 par laquelle le ministre des affaires étrangères a rejeté sa demande de protection fonctionnelle présentée le 5 mai 2013 (P.J. adverse n° 8).

Sur appel formé par Madame Françoise NICOLAS, par un arrêt n°16NT01873 en date du 11 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement précité et a enjoint au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de procéder au réexamen de la demande de protection statutaire sollicitée (P.J. adverse n° 12).

Par décision en date du 11 avril 2018, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a procédé au réexamen de la demande de protection statutaire de Madame Françoise NICOLAS et a décidé de ne pas lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle (P.J. adverse n° 13).

Par la présente requête enregistrée le 8 juin 2018, Madame Françoise NICOLAS demande au tribunal administratif de Nantes :

- l'annulation de la décision du 11 avril 2018 lui refusant le bénéfice de la protection fonctionnelle,
- d'enjoindre à l'administration de lui octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle sur les faits survenus au mois de janvier 2010 à l'ambassade de France à Cotonou dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard passé ce délai.

II – DISCUSSION

A) Sur la légalité externe : sur l'incompétence du signataire

La requérante soutient que la décision contestée est illégale dès lors qu'elle a été signée par Monsieur Jean-François CASABONNE MASONNAVE lequel ne bénéficie pas de la délégation de signature du Ministre.

Aux termes du 2° de l'article 1^{er} du décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatifs aux délégations de signature des membres du gouvernement, ont compétence pour signer au nom du ministre et par délégation les actes, autres que les décrets, dans la limite de leurs attributions : *« 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° 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 et du ministre des affaires étrangères et du développement international en date du 10 décembre 2018 Monsieur Jean-François 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 (P.J. n° 1).

Le moyen tiré de l'incompétence du signataire devra être écarté, Monsieur Jean-François CASABONNE MASONNAVE bénéficiant d'une délégation de signature régulièrement publiée.

B) Sur la légalité interne : sur la violation de la loi

La requérante soutient que la décision contestée a été prise en violation de la loi dès lors qu'aucun motif d'intérêt général n'a été avancé pour motiver le refus de protection fonctionnelle.

Aux termes de l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision en litige :

« 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.

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

III.- 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, la collectivité publique doit lui accorder sa protection. Le fonctionnaire entendu en qualité de témoin assisté pour de tels faits bénéficie de cette protection. La collectivité publique est également tenue de protéger le fonctionnaire qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale.

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.(...)».

Les moyens développés par la requérante sont identiques à ceux dirigés contre la première décision de refus de protection fonctionnelle et ne peuvent en l'état être dirigés contre la décision contestée.

En l'espèce, pour refuser une nouvelle fois le bénéfice de la protection fonctionnelle, suite à l'injonction de réexamen de la cour administrative de Nantes, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a considéré, d'une part, qu'à la date de l'instruction de la demande, soit le 11 avril 2018, aucune procédure n'avait été engagée permettant d'établir le lien entre ces événements et le service et, d'autre part, qu'en l'absence d'éléments nouveaux transmis depuis la demande initiale (8 ans après les faits), Madame Françoise NICOLAS n'était exposée à aucune menace ou risque de préjudice à raison de ses fonctions (P.J. adverse n°13).

Plus précisément, l'article 11 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 précité prévoit plusieurs cas de figures pour qu'un fonctionnaire bénéficie de la protection de son administration :

- *Lorsque le fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé.* Ce n'était pas le cas de Madame Françoise NICOLAS.
- *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.* Ce n'était pas le cas de Madame Françoise NICOLAS, qui ne fait pas et n'a jamais fait l'objet de poursuites pénales au sens de ces dispositions. Il convient de rappeler que ce sont précisément les mesures prises par le ministère des affaires étrangères afin de permettre son rapatriement qui l'ont protégée de tels développements. En effet, une plainte avait été déposée contre elle, étayée par des constatations médicales produites par Madame Armelle APLOGAN, et qui, dans les circonstances locales, aurait pu l'exposer à de graves difficultés avec les autorités et la justice locales, pouvant déboucher sur son incarcération. Son rapatriement est ainsi intervenu pour répondre à son besoin immédiat de protection.
- *Lorsque le fonctionnaire est victime d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, de violences, d'agissements constitutifs de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamations ou d'outrages, sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée.* Il sera observé que les violences dont la requérante dit avoir été victime apparaissent inséparables de celles dont elle se serait elle-même rendue coupable à l'encontre de Madame Armelle APLOGAN, et qu'aucune des procédures juridictionnelles engagées depuis par Madame Françoise NICOLAS n'a permis d'établir que les événements du 14 janvier 2010 avaient eu lieu en raison de ses fonctions et étaient dépourvus de toute faute personnelle de sa part. Quoiqu'il en soit, votre tribunal ne pourra que constater que Madame Françoise NICOLAS ne fait, à ce jour, état d'aucune atteinte à sa personne et se borne à évoquer une situation passée qui doit être regardée comme résolue. En effet, en procédant au rapatriement de Madame Françoise NICOLAS, l'administration a contribué efficacement à la mettre à l'abri de la personne qu'elle estimait lui être hostile et à l'éloigner d'un territoire sur lequel celle-ci était en mesure de lui nuire. Par la suite, les préjudices que Madame Françoise NICOLAS estime consécutifs à cet incident ont été traités dans le cadre des lois et règlements applicables, en dernier lieu par une décision d'imputabilité au service qui a permis de lui faire bénéficier du régime spécial des accidents survenus sur le lieu de travail. Il sera souligné que cette décision résulte de la mise en œuvre de la législation protectrice applicable en la matière et n'implique ni reconnaissance de faute de la part de l'administration, ni appréciation sur les circonstances de l'altercation.

Dès lors, en l'absence de précisions complémentaires et au regard des mesures de protection déjà adoptées, Madame Françoise NICOLAS ne justifiait pas d'éléments autorisant l'administration à faire droit à sa demande de protection fonctionnelle.

Ce moyen devra être écarté.

C) Sur la demande aux fins d'injonctions en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative

La requérante demande à ce qu'il soit enjoint à l'administration de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle pour les faits survenus au mois de janvier 2010 à l'ambassade de France à Cotonou.

Votre juridiction ne pourra faire droit à la demande de la requérante dès lors qu'elle ne remplit pas les conditions lui permettant de bénéficier de la protection fonctionnelle.

La demande tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration d'accorder la protection fonctionnelle à Madame Françoise NICOLAS devra être rejetée.

D) Sur l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative

La requérante demande à votre tribunal de condamner le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à verser à son avocat la somme de 2 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Compte tenu des éléments développés précédemment, les conclusions de la requérante tendant à la mise en œuvre de ces dispositions doivent être rejetées.

**Par ces motifs et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office,
Plaise au tribunal administratif de Nantes de rejeter la requête déposée par Madame Françoise NICOLAS.**

Pour le ministre et par délégation,
Le sous-directeur des affaires juridiques internes



Monsieur Jean-François CASABONNE-MASONNAVE

Requête n°1805251-3 par Madame Françoise NICOLAS

LISTE DES PIECES JOINTES

1. Arrêté en date du 10 décembre 2018 renouvelant Monsieur Jean-François CASABONNE MASONNAVE 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

Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Arrêté du 10 décembre 2018 portant nomination
(administration centrale)

NOR : EAEA1832783A

Par arrêté du Premier ministre et du ministre de l'Europe et des affaires étrangères en date du 10 décembre 2018, M. Jean-François CASABONNE-MASONNAVE, conseiller des affaires étrangères hors classe, est renouvelé dans ses fonctions de sous-directeur des affaires juridiques internes (groupe B) à la direction générale de l'administration et de la modernisation, jusqu'au 11 novembre 2021.