

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS
10ème chambre
7 JUILLET 2017

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure : par une décision du 17 mars 2014, enregistrée le 9 avril 2014 au greffe du tribunal, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, a transmis au Tribunal administratif de Paris la requête présentée pour Mme BD, par la SCP Arvis et Komly-Nallier.

Par une requête et un mémoire, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 22 mars 2013 et le 13 novembre 2013, et un mémoire complémentaire enregistré au greffe du tribunal le 9 juillet 2015, Mme Da demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler l'arrêté en date du 9 janvier 2013 par lequel le ministre de la défense l'a suspendue de ses fonctions en qualité de directrice de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), d'annuler la décision du 10 janvier 2013 par laquelle le ministre de la défense a décidé de mettre fin à son détachement, d'annuler l'arrêté du 24 janvier 2013 par lequel les ministres de l'économie et des finances, du commerce extérieur, du redressement productif, de l'artisanat, du commerce et du tourisme ont réintégré l'intéressée dans les cadres de l'administration centrale à compter du 1er février 2013, d'annuler l'arrêté du 15 février 2013 par lequel le ministre de la défense a nommé M. C Aen qualité de directeur de l'ECPAD, d'annuler les deux décisions implicites par lesquelles le ministre de la défense et le ministre de l'économie et des finances ont conjointement rejeté sa demande tendant à la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi résultant de la fin de son détachement, et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 49 080,10 euros, sauf à parfaire, assortie des intérêts de droit à compter de la date de réception de la demande préalable et de leur capitalisation. Par un jugement n° 1405790/5-2 du 21 décembre 2015, le Tribunal administratif de Paris a partiellement fait droit à la demande de Mme Den annulant la décision du 10 janvier 2013 par laquelle le ministre de la défense a mis fin à ses fonctions à compter du 1er février 2013 et l'arrêté du 24 janvier 2013 des ministres de l'économie et des finances, du commerce extérieur, du redressement productif, de l'artisanat, du commerce et du tourisme la réintégrant dans son corps d'origine à compter du 1er février 2013, et a rejeté le surplus de ses conclusions. Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 février 2016 et 23 mars 2016, MmeD, représentée par la SCP Arvis et Komly-Nallier, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1405790/5-2 du 21 décembre 2015 du Tribunal administratif de Paris en tant que, par ce jugement, celui-ci a rejeté sa demande en annulation de l'arrêté du 9 janvier 2013 par lequel le ministre de la défense l'a suspendue de ses fonctions en qualité de directrice de l'ECPAD, sa demande en annulation de la décision du 15 février 2013 par laquelle il a nommé M. A en tant que directeur de cet établissement et sa demande en annulation des décisions implicites de rejet de réclamation préalable du préjudice qu'elle estime avoir subi à hauteur de 49 080,10 euros ;

2°) d'annuler ces décisions ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 49 080,10 euros, outre les intérêts de droit et les intérêts capitalisés ;

4°) de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une décision soit prononcée par la juridiction correctionnelle sur une plainte en diffamation publique envers un fonctionnaire public du 8 avril 2013 ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier et méconnaît les dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative ;
- en estimant que la décision de suspension du 9 janvier 2013 prise à son encontre était justifiée par le caractère suffisant de la gravité des faits qualifiés de conflits d'intérêts reprochés au chef du pôle de communication qu'elle aurait dû prévenir ou faire cesser en sa qualité de directrice de l'ECPAD, les premiers juges ont commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation ;
- la décision du 9 janvier 2013 étant illégale, la décision du 15 février 2013 nommant M. A en tant que directeur de l'ECPAD est illégale par voie de conséquence ;
- en prenant à son encontre les décisions des 9 janvier et 15 février 2013, ainsi que les décisions des 10 janvier et 24 janvier 2013 qui reposent sur une erreur de qualification des faits et une erreur manifeste d'appréciation, l'administration a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; le contrôleur général des armées a fait usage de ses pouvoirs d'enquête et d'inspection dans des conditions vexatoires, a fait preuve d'une animosité personnelle à son encontre et fait l'objet de poursuites pénales pour diffamation en cours d'instance devant la cour d'appel de Paris ; elle a été victime de harcèlement moral de la part d'agents du ministère de la défense sur son adresse électronique et sur internet ce dont elle a informé sa hiérarchie par courriers du 20 janvier et 21 février 2013 ; au regard de ces faits de harcèlement moral, l'administration aurait dû lui accorder la protection fonctionnelle ;
- la réparation du préjudice subi qu'elle sollicite à hauteur de 49 080,10 euros est justifiée et la Cour pourra, si nécessaire, surseoir à statuer dans l'attente du jugement judiciaire statuant sur la plainte en diffamation publique envers un fonctionnaire déposée contre M. B. .

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 juillet 2016, le ministre de la défense conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par Mme D contre les décisions des 9 janvier et 15 février 2013 et les conclusions indemnitaires en réparation d'une faute de l'administration, pour faits de harcèlement moral et défaut de protection fonctionnelle ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 26 août 2016, M. A, directeur de l'ECPAD en remplacement de Mme D, n'a pas présenté d'observation. Par ordonnance du 7 septembre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 10 octobre 2016 en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la défense ;
- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ;
- le décret n°2001-347 du 18 avril 2001 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Mielnik-Meddah,
- les conclusions de M. Ouardes, rapporteur public,

- et les observations de Me Arvis, avocat de Mme D.

1. Considérant que Mme D, administratrice civile hors classe des ministères économiques et financiers, a été détachée et nommée dans l'emploi de directrice de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) par arrêté du 26 mars 2007 du ministre de la défense, pour une période de trois ans, renouvelée à nouveau pour trois ans à compter du 1er avril 2010 ; qu'à la suite d'une mission de contrôle de l'ECPAD, le contrôle général des armées a formulé une série de recommandations dans un rapport du 29 avril 2010, dont celle (n°10) de mettre fin sans délai aux contrats passés avec Mme F. l'épouse du chef du pôle commercial contractant en qualité de réalisatrice intermittente du spectacle afin de mettre fin à un conflit d'intérêts et à un risque de qualification pénale ; que cette recommandation a été considérée comme étant déjà prise en compte par l'ECPAD lors de la réunion du 20 septembre 2010 relative à la mise en oeuvre des recommandations du contrôle général des armées ; que, par courrier du 20 septembre 2011, le secrétaire général de cet établissement a attiré l'attention de la directrice de l'ECPAD ainsi que du délégué à l'information et à la communication de la défense (DICOD), chargé de la tutelle de l'établissement et destinataire en copie du courrier, sur le recours à une coproduction dont Mme F. était la réalisatrice ; que de nombreux échanges ont eu lieu entre la direction de l'ECPAD, la DICOD et le contrôle général des armées (CGA) sur les coproductions et coéditions organisées par l'ECPAD ; que le contrôle général des armées a rendu un rapport le 3 décembre 2012 " sur des productions commerciales de l'ECPAD susceptibles d'être qualifiées de prise illégale d'intérêt " ; que, par arrêté du 9 janvier 2013, le ministre de la défense a suspendu Mme D de ses fonctions pour une durée maximale de quatre mois et que par courrier du 10 janvier 2013 il a informé le ministre de l'économie et des finances qu'il avait décidé de mettre fin au détachement de l'intéressée à compter du 1er février 2013 ; que, par arrêté du 24 janvier 2013, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du commerce extérieur, le ministre du redressement productif et le ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme ont réintégré Mme D dans les cadres de l'administration centrale des ministères économiques et financiers à compter du 1er février 2013 ; que, par arrêté du 15 février 2013, le ministre de la défense a nommé M. A, contrôleur général des armées, dans les fonctions de directeur de l'ECPAD ; que Mme D a demandé au Tribunal administratif de Paris, d'une part, l'annulation de la décision du 10 janvier 2013 par laquelle le ministre de la défense a décidé de mettre fin à son détachement, de l'arrêté du 24 janvier 2013 portant réintégration dans les cadres de l'administration centrale des ministères à compter du 1er février 2013, de l'arrêté du 15 février 2013 par lequel le ministre de la défense a nommé M. C A en qualité de directeur de l'ECPAD, des deux décisions implicites par lesquelles le ministre de la défense et le ministre de l'économie et des finances ont conjointement rejeté sa demande tendant à la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi résultant de la fin de son détachement, d'autre part, la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 49 080,10 euros, sauf à parfaire, assortie des intérêts de droit à compter de la date de réception de la demande préalable et de leur capitalisation ; que le Tribunal administratif de Paris a fait partiellement droit à la demande de Mme D en annulant la décision du ministre de la défense du 10 janvier 2013 mettant fin à son détachement pour vice de procédure et par voie de conséquence, la décision du 24 janvier 2013 la réintégrant dans son corps d'origine et a rejeté le surplus de ses conclusions ; que Mme D relève régulièrement appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté sa demande en annulation des décisions du 9 janvier 2013 la suspendant de ses fonctions de directrice de l'ECPAD et du 15 février 2013 désignant son successeur à la tête de l'ECPAD ainsi que sa demande en réparation indemnitaire des préjudices subis ;

Sur la légalité de la décision du 9 janvier 2013 :

2. Considérant qu'aux termes du 2ème alinéa du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 : " Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : () 3° La prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance () " ;

3. Considérant que Mme D soutient que les premiers juges ont estimé à tort qu'en travaillant avec des sociétés employant l'épouse du chef du pôle de communication, il existait un risque de conflit d'intérêts qu'elle aurait dû prévenir et que la décision de la suspendre de ses fonctions a été prise essentiellement sur le fondement du rapport du 3 décembre 2012 qui émane de M. B., contrôleur général des armées, dont le comportement à son égard motivé par une animosité personnelle a gravement porté atteinte à sa situation professionnelle ; qu'elle fait valoir à cet égard que M. B. a fait l'objet d'un rappel à la loi pour violences volontaires ayant entraîné une incapacité de travail temporaire (ITT) inférieure à huit jours ainsi que du chef de harcèlement moral et que la Cour d'appel de Paris a ordonné le 13 avril 2015 un supplément d'information et la mise en examen de l'intéressé ; qu'elle soutient en outre que le tribunal ne pouvait pas considérer comme sans incidence les circonstances que les procédures pénales à l'encontre du chef du pôle communication n'ont pas abouti et que l'administration a décidé le 27 juin 2013 de classer sans suite la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de l'intéressé ; qu'enfin elle fait valoir que les collaborations avec l'association Secours de France et la société Kilaohm qui employaient l'épouse du chef du pôle communication ont été menées dans le respect des procédures garantissant l'indépendance, l'impartialité et l'exercice objectif des fonctions de l'ECPAD ;

4. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que la suspension de Mme D qui a été prononcée le 9 janvier 2013 résulte de ce que des cas précis susceptibles d'être qualifiés de prises illégales d'intérêts au sein de l'ECPAD ont été relevés dans le rapport du 3 décembre 2012 du CGA, de l'absence de décisions prises par Mme D pour y mettre fin et des difficultés induites par cette situation sur le bon fonctionnement de l'établissement ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient Mme D, la décision de suspension du 9 janvier 2013 ne résulte pas exclusivement du rapport précité du 3 décembre 2012 établi par le contrôleur général des armées B. ;

5. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier qu'antérieurement au rapport du 3 décembre 2012, le secrétariat général des armées et le contrôleur financier ont expressément rappelé à la directrice de l'ECPAD dans une note du 7 mars 2011 dont elle a eu connaissance le 21 mars suivant, qu'une contractualisation directe avec Mme F. était exclue, que la carrière de réalisatrice de cette dernière étant essentiellement liée à l'ECPAD, il était recommandé pour éviter les apparences d'une prise illégale d'intérêts de proscrire également toute contractualisation indirecte avec une entreprise qui recruterait Mme F. comme réalisatrice et que Mme F. pouvait accéder aux fonds documentaires de l'ECPAD en dehors de tout partenariat avec l'établissement ; que dans son courrier du 20 septembre 2011, le secrétaire général précise que l'envoi au département des affaires juridiques par le chef du pôle commercial le 6 septembre 2011 d'un projet de coproduction avec Mme F. pour la réalisation du film " Français par le sang versé " constitue une tentative de remise en cause des conclusions du rapport du CGA du 29 avril 2010 et que cette démarche est susceptible d'être qualifiée pénalement ; qu'en l'absence de précision sur le respect des procédures juridiques et financières et alors que le chef du pôle communication de l'ECPAD disposait d'un pouvoir de présélection des projets et était membre de la commission des partenariats audiovisuels et éditoriaux au côté du directeur de l'ECPAD, la DICOD chargée de la tutelle du l'ECPAD a, par note du 13 décembre 2011, informé le directeur de cabinet de son intention de saisir le CGA afin de procéder à une enquête permettant de clarifier les procédures de validation des projets, enquête qui a donné lieu au rapport du 3 décembre 2012 ; qu'il ressort également des pièces du dossier que le ministre de la défense a produit en appel un avis d'audience du 17 novembre 2016 devant le tribunal correctionnel de Paris concernant le chef du pôle communication de l'ECPAD qui, alors même que le conseil d'enquête devant lequel il a été envoyé le 26 avril 2013 a été classé sans suite le 27 juin 2013, est prévenu d'avoir commis, entre le 1er janvier 2010 et le 1er août 2012, des actes susceptibles d'être qualifiés de prise illégale d'intérêts réprimés par les articles 432-12 alinéa 1er et 432-17 du code pénal ; qu'il est constant que le contrôleur financier a refusé son visa pour la réalisation du documentaire " Harkis, histoire d'un abandon " au motif que les prestations ont été réalisées sans support juridique et que la réalisation du film " Français par le sang versé " a été lancée sans support juridique, ni visa du contrôleur financier ; qu'ainsi c'est à juste titre

que le tribunal a considéré aux points 5 et 6 du jugement attaqué que les coproductions avec l'association Secours de France et la société Kilaohm qui employaient Mme F. en tant que réalisatrice, présentaient un intérêt privé de nature à paraître avoir pu influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions du chef du pôle communication de l'ECPAD, en méconnaissance des dispositions du 2ème alinéa du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, quelles que soient la bonne foi de l'intéressé, ses qualités professionnelles et celles de son épouse ; que c'est également à juste titre que le tribunal a considéré au point 7 de son jugement qu'il appartenait à Mme D, qui en était informée, de prendre des mesures pour prévenir ou faire cesser cette situation et que les faits reprochés à l'intéressée présentaient un caractère suffisant de gravité et de vraisemblance pour justifier la mesure de suspension de fonctions prise à son encontre ; que les arguments invoqués en appel selon lesquels le ministère de la défense n'ignorait pas que l'association Secours de France avait déjà mené des projets avec Mme F. et que la formalisation du contrat de production postérieurement au lancement du documentaire " Français par le sang versé " par la société Kilaohm est due au calendrier imposé par TF1 qui soutenait le projet, ne sont pas de nature à remettre en cause l'appréciation ainsi portée par les premiers juges ; qu'il s'ensuit que la décision contestée du 9 janvier 2013 n'est pas entachée d'illégalité;

En ce qui concerne la légalité de la décision du 15 février 2013 :

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la décision du 9 janvier 2013 n'est pas illégale ; que Mme D n'est pas fondée à se prévaloir de l'illégalité de cette décision pour soutenir que la décision du 15 février 2013 désignant M. A en tant que directeur de l'ECPAD serait entachée d'illégalité par voie de conséquence ;

En ce qui concerne la responsabilité fautive de l'administration :

7. Considérant que l'illégalité des décisions des 9 janvier et 15 février 2013 n'ayant pas été démontrée, Mme D n'est pas fondée à soutenir que l'administration a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; qu'en outre, si l'intervention d'une décision illégale peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration, elle ne saurait donner lieu à réparation si, dans le cas d'une procédure régulière, la même décision avait pu légalement être prise ; qu'en l'espèce, la décision du ministre de la défense du 10 janvier 2013 de mettre fin de manière anticipée, à compter du 1er février 2013, au détachement de Mme D dans l'emploi de directrice de l'ECPAD a été annulée, ainsi que par voie de conséquence la décision du 24 janvier 2013 prononçant sa réintégration dans son corps d'origine, par le jugement attaqué du 21 décembre 2015 au motif qu'elle a été prise dès le 10 janvier 2013 sans que Mme D ait pu préalablement présenter utilement ses observations, la privant ainsi d'une garantie ; que l'administration qui accueille un fonctionnaire en position de détachement peut à tout moment, dans l'intérêt du service, remettre celui-ci à la disposition de son corps d'origine en disposant, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation ; que la décision du ministre de la défense du 10 janvier 2013 de mettre fin au détachement de Mme D, qui a été prononcée dans l'intérêt du service en raison des difficultés rencontrées par l'intéressée dans la gestion de l'ECPAD, était fondée et aurait pu, dans le cadre d'une procédure régulière, être prise légalement ; que, dans ces conditions, le préjudice qu'aurait subi Mme D du fait de l'illégalité de la décision du 10 janvier 2013, et qu'en tout état de cause elle ne démontre pas, ne peut être regardé comme la conséquence du vice dont cette décision était entachée ; que Mme D n'est dès lors pas fondée à demander de ce chef réparation d'un quelconque préjudice ;

8. Considérant que Mme D fait valoir qu'elle a subi des agissements de harcèlement moral de la part de l'administration et de ses agents, notamment de M. B. qui a fait l'objet d'un rappel à la loi et dont la Cour d'appel de Paris a ordonné le 13 avril 2015 la mise en examen pour diffamation contre un fonctionnaire public ; que toutefois, il n'est pas démontré par les pièces du dossier que le rapport étayé du CGA du 3 décembre 2012 serait dépourvu d'objectivité, ni que le contrôle aurait été réalisé dans des conditions vexatoires ; qu'en outre, si M. B. fait l'objet d'une mise en examen par la Cour d'appel de Paris, les faits incriminés qui relevaient d'agissements privés détachables de l'exercice de ses

fonctions, ne sauraient engager la responsabilité de l'administration ; que par ailleurs, en l'absence d'accusés de réception ou de justificatifs équivalents, Mme D n'établit pas avoir effectivement porté à la connaissance de l'administration le courrier du 20 janvier 2013 dans lequel l'intéressée évoque des agissements répétés à son encontre constitutifs de harcèlement moral impliquant son administration et des tiers en raison de " fuites " dans la presse d'informations sur sa situation personnelle et de la nomination d'un directeur par intérim, ni le courriel du 21 février 2013 sollicitant de la DRH du ministère de la défense une enquête interne en raison de messages diffamatoires émanant d'auteurs non identifiés ; que, par suite, la responsabilité fautive de l'administration n'est pas établie ; En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :

9. Considérant que pour les motifs exposés ci-dessus, les conclusions de Mme D tendant à la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi à hauteur de 49 080,10 euros ne peuvent qu'être rejetées, sans qu'il y ait lieu de surseoir à statuer dans l'attente d'une décision judiciaire concernant M. B.;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme D n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande en annulation des décisions des 9 janvier et 15 février 2013 ainsi que ses conclusions indemnitaires ; que, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à ce que la Cour sursoie à statuer ainsi que celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de Mme Dest rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à Mme D, au ministre des armées, au ministre de l'action et des comptes publics et à M. C A directeur de l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2017 à laquelle siégeaient : M. Auvray, président de la formation de jugement, Mme Mielnik-Meddah, premier conseiller, M. Legeai, premier conseiller, Lu en audience publique le 7 juillet 2017.

Le rapporteur, A. MIELNIK-MEDDAH Le président, B. AUVRAY Le greffier, C. RENE-MINE

La République mande et ordonne au ministre des armées en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.