

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 17LY04119

M. X

Mme Vanessa Rémy-Néris
Rapporteur

M. Julien Chassagne
Rapporteur public

Audience du 24 octobre 2019
Lecture du 21 novembre 2019

36-01
36-13-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. X a demandé au tribunal administratif de Lyon de condamner l'Etat à lui verser la somme de 439 000 euros en rémunération des missions qu'il a effectuées pour le compte des services de renseignement français, outre les intérêts courant à compter du 30 décembre 2014, ainsi que la somme de 20 000 000 d'euros en indemnisation des préjudices subis du fait de ces services.

Par un jugement n° 1504110 du 21 juin 2017, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et des mémoires enregistrés les 5 décembre 2017, 1^{er} février 2019 et 23 septembre 2019 (non communiqué), M. X, représenté par Me A, demande à la cour :

1°) le cas échéant après avoir, avant dire-droit, ordonné une enquête selon les modalités des articles R. 623-1 à 3 du code de justice administrative et demandé la levée du secret de la défense nationale, d'annuler le jugement du 21 juin 2017 ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser les sommes de 439 000 euros outre intérêts de droit et de 20 000 000 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros sur le fondement des

dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- il convient d'enjoindre au ministre de l'intérieur de saisir la commission du secret de la défense nationale en vertu des dispositions de l'article L. 2312-4 du code de la défense afin de demander la déclassification, en tout ou partie, des informations contenues dans son dossier et dans les rapports émis par les agents traitants dans lesquels il est identifié sous un pseudonyme ; la déclassification des éléments en la possession de la direction générale de la sécurité intérieure ou de toute autre entité, notamment son contrat de travail, relatifs à l'emploi exercé et aux missions qu'il a conduites, lui permettra de faire valoir ses droits ; il conviendra également de soumettre à cette commission les informations dont il dispose et dont une partie a déjà été produite en première instance afin que la commission confirme ou infirme leur authenticité ;
- il est demandé à la cour de mettre en œuvre les pouvoirs qu'elle tient des dispositions des articles R. 623-1 à 3 du code de justice administrative afin de prescrire une enquête et d'entendre des témoins ;
- le tribunal n'a pu, sans entacher le jugement attaqué d'illégalité, estimer qu'il ne pouvait être recruté sur un poste d'agent contractuel pour en déduire qu'il lui était impossible d'avoir travaillé pour le compte des services de renseignement ;
- son recrutement était de nature contractuelle ; si l'administration considérait que celui-ci était entaché d'une irrégularité, il lui appartenait de régulariser sa situation en lui proposant un nouveau contrat ; il ne peut produire le contrat de travail qu'il a pourtant signé en décembre 2003 mais il démontre la réalité du travail qu'il a effectué pour le compte des services du ministère de l'intérieur ainsi que le lien de subordination existant avec les agents de la direction centrale du renseignement intérieur ;
- il est justifié de la réalité du travail effectué ;
- le montant des rémunérations non versées s'élève sur une durée de 84 mois à la somme de 439 000 euros et l'indemnisation des préjudices causés par le comportement des services du ministère de l'intérieur, à 20 000 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 décembre 2018, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que la requête est tardive, subsidiairement qu'elle n'est pas fondée.

La clôture de l'instruction a été fixée au 23 septembre 2019 par une ordonnance du 20 août 2019.

Par lettre du 14 octobre 2019, les parties ont été informées qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, l'arrêt était susceptible d'être fondé sur la cause juridique de la responsabilité sans faute de l'Etat envers les collaborateurs occasionnels du service.

Une réponse au moyen soulevé d'office et une pièce complémentaire ont été présentées pour M. X le 23 octobre 2019, non communiquées.

Une réponse au moyen soulevé d'office a été présentée par le ministre de l'intérieur le 23 octobre 2019, non communiquée.

Par une décision du 19 septembre 2017, M. X a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Rémy-Néris, rapporteur ;
- les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public ;
- et les observations de Me A pour M. X.

Considérant ce qui suit :

1. M. X [...] aurait été approché par des agents du ministère de l'intérieur qui l'auraient chargé de missions de surveillance et d'infiltration pour le compte de leurs services de renseignement, entre mars 2003 et avril 2010. Soutenant avoir été illégalement privé de l'exécution d'un contrat de droit public signé le 12 décembre 2003, il a vainement saisi le ministre de l'intérieur d'une demande de versement des sommes de 439 000 euros correspondant à la rémunération qui aurait dû lui être servie en exécution de ce contrat et de 20 000 000 d'euros en indemnisation des préjudices qu'il soutient avoir subis dans sa vie personnelle à la suite de son refus de poursuivre ses missions. M. X relève appel du jugement du 21 juin 2017 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté ses conclusions indemnitaires.

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense ;

2. En premier lieu, aux termes de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée : « *La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat (...)* ». Aux termes de l'article 3 de cette même loi : « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat (...) sont (...) occupés (...) par des fonctionnaires régis par le présent titre (...)* ». Aux termes de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle M. X soutient que le contrat aurait dû être conclu : « *Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'Etat à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (...)* ». Enfin, aux termes de l'article 6 de cette loi : « *les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet, sont assurées par des agents contractuels. / Les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires* ».

3. Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'un agent contractuel ne peut être recruté que pour occuper un emploi des services de l'Etat, à temps incomplet, ou pour pallier la vacance momentanée d'un emploi à temps complet. Une mission de service public ne peut être qualifiée d'emploi et, partant, relever du champ d'application de ces dispositions qu'à la condition d'être budgétairement ouverte dans le service considéré, de s'insérer dans une chaîne hiérarchique et de comporter des attributions stables et déterminées. Tel n'est pas le cas de la collecte de renseignements confiée clandestinement, fût-ce par des contrats – formalisés ou non – à des correspondants de police, en dehors de tout emploi budgétaire et selon des contreparties fixées discrétionnairement.

4. Il s'ensuit que, quelle que soit leur nationalité, les collaborateurs occasionnels recrutés pour les missions de la police du renseignement ne peuvent relever du régime des agents contractuels de l'Etat. M. X, dont il n'est pas sérieusement contesté en défense qu'il a pu participer à des missions de surveillance et d'infiltration pour le compte des services des renseignements français, entre mars 2003 et avril 2010, ne pouvait donc être lié à l'Etat par un contrat de droit public au sens des dispositions précitées du statut général de la fonction publique. L'engagement qu'il soutient avoir signé, hors de tout cadre juridique, et dont il ne détient aucun exemplaire, n'a eu de portée qu'officieuse. Il n'a lié les signataires qu'autant qu'ils décidaient de collaborer pour des missions ponctuelles et la rétribution, nécessairement laissée à l'appréciation du service en fonction de la qualité et de l'utilité des renseignements communiqués, a pu prendre une forme non pécuniaire. M. X, qui ne détient aucune créance contractuelle sur l'Etat n'est, par suite, pas fondé à demander le versement d'un arriéré de rétribution qu'il évalue à 439 000 euros.

5. En second lieu, l'Etat est tenu d'indemniser, même sans faute, M. X, en sa qualité de collaborateur occasionnel, de tous les dommages qu'il aurait eu à subir dans l'accomplissement ou à cause de l'accomplissement de ses missions. Toutefois, les pressions, menaces, dommages physiques ou pertes de chances ayant affecté ses perspectives professionnelles dont il allègue avoir été victime lors de la cessation de sa collaboration en avril 2010 ne sont appuyés d'aucun commencement de preuve, non plus que l'implication fautive des services de police ou de renseignement dans les faits qu'il dénonce. Il suit de là que la réalité du préjudice qu'il chiffre à 20 000 000 d'euros n'est pas établie.

6. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de recourir aux mesures avant-dire-droit sollicitées par le requérant ni de mettre en œuvre les articles R. 623-1 à 3 du code de justice administrative, que M. X n'est pas fondé à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Lyon a rejeté ses demandes pécuniaires et indemnitaires et que les conclusions de sa requête doivent être rejetées.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il en soit fait application à l'encontre de l'Etat, qui n'est pas partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. X est rejetée.