

La Défenseure des droits

Monsieur Serge SUPERSAC
[REDACTED]

Paris, le 21 décembre 2023

Courrier électronique avec accusé de réception

A rappeler dans toute correspondance :

N/Réf : 23-005687 / FP

Interlocuteur : [REDACTED]

Téléphone : [REDACTED]

Courriel : [REDACTED]



Objet : Notification de décision (recommandations)

Monsieur,

Vous avez saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative aux mesures de représailles que vous estimez subir depuis que vous avez signalé une alerte dans les conditions prévues par la loi.

Après instruction, je vous informe que, conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, j'ai décidé d'adresser des recommandations à votre employeur.

Je vous prie de bien vouloir trouver en pièce jointe une copie de la décision n°2023-252.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de toute ma considération.

Claire HÉDON

Paris, le 21 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-252

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu 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 ;

Vu la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ;

Saisie par Monsieur Serge SUPERSAC qui estime avoir subi des mesures de représailles après avoir signalé une alerte dans les conditions prévues par la loi ;

Recommande au ministère de l'intérieur d'indemniser les préjudices subis par Monsieur SUPERSAC en lien avec son alerte dès lors qu'il en aura fait la demande.

La Défenseure des droits demande au ministère de l'intérieur de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.



Claire HÉDON

**Recommandations en application de l'article 25
de la loi organique du 29 mars 2011**

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur Serge SUPERSAC, officier de police judiciaire admis à faire valoir ses droits à la retraite en 2010, puis policier réserviste, d'une réclamation relative aux représailles dont il estime faire l'objet en raison de son signalement d'une alerte dans les conditions prévues par la loi.

FAITS ET PROCEDURE

Monsieur SUPERSAC indique avoir constaté des manquements à la déontologie des forces de sécurité dans sa carrière d'officier de police judiciaire, particulièrement lorsqu'il était affecté à la compagnie républicaine de sécurité (CRS) autoroutière n° 7 de Deuil-la-Barre.

Dès son arrivée dans ce service, il aurait été informé de faits de corruptions. Plusieurs policiers auraient fréquemment procédé à des « *indulgences* » en faveur de chauffeurs de taxi parisiens en échange d'argent. M. SUPERSAC explique qu'il a signalé les faits à sa hiérarchie qui aurait souhaité « *traiter l'affaire en interne* » et qui n'aurait pris aucune mesure appropriée pour y mettre un terme. Il aurait alors appelé l'inspection générale de la police nationale (IGPN), laquelle lui aurait expliqué qu'elle ne pouvait pas révéler des faits d'une telle ampleur. Monsieur SUPERSAC lui reproche d'avoir souhaité protéger la hiérarchie. Il précise que seuls quatre effectifs de sa brigade auraient été révoqués.

Alors qu'il était affecté à Deuil-la-Barre, Monsieur SUPERSAC aurait également signalé à sa hiérarchie des situations irrégulières et frauduleuses, consistant notamment à permettre illégalement des mutations sans changement de service ou à mettre à disposition des motards de la compagnie pour escorter un bus de joueurs de football, en échange d'avantages en nature. Ses signalements seraient restés sans suite.

Monsieur SUPERSAC a témoigné de ces faits dans un ouvrage intitulé « *Police, la loi de l'omerta* » paru le 1^{er} décembre 2022.

Il estime subir des mesures de représailles depuis la parution de cet ouvrage.

Depuis 2015, Monsieur SUPERSAC exerçait une activité de policier réserviste auprès de la direction départementale de santé publique (DDSP) de Toulon. L'intéressé indique qu'il réalisait environ dix vacations mensuelles.

Le 2 février 2023, la directrice départementale de sécurité publique lui aurait notifié oralement sa décision de ne plus faire appel à ses services à compter du mois de mars 2023, alors que le terme de son contrat était prévu au 3 juin 2024.

Par courrier du 6 février 2023, Monsieur SUPERSAC a sollicité la communication par écrit de cette décision et n'aurait pas reçu de réponse.

Le 27 février 2023, l'intéressé a reçu confirmation qu'il ne recevrait aucune vacation.

Monsieur SUPERSAC estime que le retrait par son employeur de toute mission dans le cadre de son contrat de réserve constitue une mesure de représailles consécutive à son témoignage dans l'ouvrage paru le 1^{er} décembre 2022.

C'est dans ce contexte qu'il a saisi le Défenseur des droits, estimant pouvoir bénéficier de la protection qui s'attache à la qualité de lanceur d'alerte.

Dans le cadre du débat contradictoire, le Défenseur des droits a, par courrier du 18 juillet 2023, informé le ministère de l'intérieur de ce qu'en l'état des éléments portés à sa connaissance, il pourrait conclure à l'existence d'une mesure de représailles prohibée par la loi, et l'a invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

Le ministère de l'intérieur n'a pas communiqué ses observations au Défenseur des droits dans le délai qui lui était imparti, ni même à ce jour.

Aux termes de l'instruction, le Défenseur des droits porte l'analyse suivante sur cette réclamation.

ANALYSE

Sur le bénéfice de la protection qui s'attache à la qualité de lanceur d'alerte

La qualité de lanceur d'alerte s'apprécie au regard des dispositions des articles 6 et 8 de 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. Ces dispositions ont été modifiées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2022.

L'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 dispose à son paragraphe III :

« Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de l'auteur du signalement prévu par la loi ou le règlement ou par un acte de l'Union européenne mentionné dans la partie II de l'annexe à la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, le présent chapitre [chapitre « de la protection des lanceurs d'alerte »] ne s'applique pas ».

L'un de ces « dispositifs spécifiques » est prévu par le code de la fonction publique. Dans l'hypothèse où les conditions d'application de ces dispositions sont réunies, ce sont celles-ci qui s'appliquent et non la loi du 9 décembre 2016 dans sa version en vigueur au 1^{er} septembre 2022.

Sur le régime de protection issu de l'article 6 ter A, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 135-4 du code général de la fonction publique :

Aux termes de l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, telle que modifiée par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière :

« Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. (...) »

Du 1^{er} mars au 1^{er} septembre 2022, les dispositions de l'article L. 135-1 prohibaient toute mesure de représailles à l'encontre d'un agent public pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens l'article L. 121-5 dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Le principe a été repris à l'article L. 135-1 et au 2° de l'article L. 135-4 du même code depuis le 1^{er} septembre 2022.

L'agent public dont le signalement entre dans le champ de ces dispositions et qui n'a pas procédé à sa divulgation publique de manière prématurée bénéficie par ailleurs d'une protection équivalente à celle prévue pour les lanceurs d'alerte dans les conditions prévues par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Dans un arrêt en date du 12 février 2008, *Guja c. Moldova*, la Cour européenne des droits de l'homme a défini un faisceau d'indices permettant d'apprécier la proportionnalité de la divulgation publique d'une alerte : l'existence ou non pour la personne qui a révélé les informations d'autres moyens de procéder à la révélation d'informations, l'intérêt général présenté par les informations révélées, l'authenticité des informations divulguées, le préjudice causé à l'employeur, la bonne foi du lanceur d'alerte ainsi que la sévérité de la sanction infligée à la personne qui a révélé les informations et ses conséquences. Cette jurisprudence a été récemment rappelée avec force et renforcée par la décision de grande chambre de la Cour *Halet c. Luxembourg* du 14 février 2023 (requête n° 21884/18).

En l'espèce, Monsieur SUPERSAC estime faire l'objet de représailles depuis le 2 février 2023. Il s'agit donc d'apprécier si l'agent satisfait aux conditions prévues par les dispositions des articles L. 135-1 et L. 135-4 du code général de la fonction publique telles que modifiées par la loi du 21 mars 2022.

Pour bénéficier de la protection prévue par les dispositions de l'article L. 135-4 du code général de la fonction publique, l'agent public doit remplir les conditions suivantes :

- les faits qu'ils a dénoncés doivent être susceptibles d'être qualifiés de crime ou de délit ou, à tout le moins, l'agent doit avoir pu raisonnablement considérer que ces faits constituaient un crime ou un délit ;
- l'agent doit avoir eu connaissance de ces faits dans l'exercice de ses fonctions.

Il y a en outre lieu de s'assurer que l'agent a procédé au signalement de bonne foi.

En l'espèce, les indulgences de policiers en faveur de chauffeurs de taxis parisiens en échange d'argent et les avantages accordés aux équipes de football pour leurs déplacements, dénoncées par Monsieur SUPERSAC pourraient s'analyser comme des faits de concussion, sanctionnés cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros en vertu de l'article 432-10 du code pénal ou de corruption passive, sanctionnés de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 € en application de l'article 432-11 du code pénal.

Les faits signalés par Monsieur SUPERSAC sont donc susceptibles d'être qualifiés de délit au sens des dispositions de l'article L. 135-1 du code général de la fonction publique.

Il est constant que Monsieur SUPERSAC a eu connaissance des faits qu'il dénonce dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun élément du dossier ne permet de douter que Monsieur SUPERSAC était dénué de toute intention de nuire et qu'il disposait d'éléments suffisant pour croire raisonnablement à la véracité des faits qu'il a dénoncés.

S'agissant des conditions de la divulgation, en l'espèce, Monsieur SUPERSAC indique avoir signalé les faits de corruption auquel il aurait assisté au sein de la CRS autoroutière n° 7 de Deuil-la-Barre à sa hiérarchie, qui n'aurait pris aucune mesure appropriée pour y mettre un terme. Il aurait ensuite, s'agissant des faits relatifs aux « *indulgences* » en faveur de chauffeurs de taxi parisiens, appelé l'IGPN qui aurait refusé de traiter l'alerte compte tenu de l'ampleur des faits dénoncés. Monsieur SUPERSAC a attendu plusieurs années avant de procéder à la divulgation publique de son alerte, en témoignant dans l'ouvrage paru le 1^{er} décembre 2022.

Ces faits, tels que présentés par Monsieur SUPERSAC, ont été portés à la connaissance du ministère de l'intérieur, par courrier du 18 juillet 2023, qui en, l'absence de réponse dans le délai imparti, n'a pas remis en cause la réalité de ses signalements.

Selon les critères de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la divulgation publique de l'alerte n'apparaît pas disproportionnée dès lors qu'elle n'a été envisagée qu'en « *dernier ressort* ». Par ailleurs, dans un arrêt *Matúz c. Hongrie* du 21 octobre 2014 (requête n° 73571/10), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le licenciement d'un journaliste ayant publié un livre critiquant son employeur au mépris d'une clause de confidentialité constituait une ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'expression qui n'était pas « *nécessaire dans une société démocratique* ». La Cour a relevé que « *l'ouvrage est paru uniquement après que le requérant eut tenté en vain de se plaindre de la censure alléguée à son employeur* ».

En l'espèce, Monsieur SUPERSAC explique dans l'ouvrage du 1^{er} décembre 2022 que ni sa hiérarchie ni l'IGPN n'a souhaité traiter son alerte. Sa hiérarchie aurait manifesté une « *volonté de dissimulation* » en traitant l'affaire « *en famille* ». Elle n'aurait pas tenu compte des rapports écrits remis sur la situation des avantages accordés au club de football en lui faisant bénéficier d'une escorte. Quant à l'IGPN, saisi de la situation des taxis, ses services auraient répondu qu'ils ne pouvaient pas révéler « *des faits d'une telle ampleur* ».

Dans ces conditions, Monsieur SUPERSAC peut bénéficier de la protection prévue par les dispositions du 2° de l'article L. 135-4 du code général de la fonction publique et de celle qu'implique la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur les représailles alléguées :

En application des dispositions de l'article L. 135-4 du code général de la fonction publique, aucun agent public ne peut faire l'objet d'une mesure défavorable pour avoir signalé une alerte dans les conditions prévues par la loi.

Tout lanceur d'alerte bénéficie d'un aménagement de la charge de la preuve prévu par les dispositions de l'article L. 135-4 et suivants du code général de la fonction publique. Dès lors que l'auteur du signalement présente les éléments de faits qui permettent de présumer qu'il y

a procédé de bonne foi, il incombe à son employeur, au vu des éléments, de prouver que la mesure défavorable en litige est justifiée par des éléments étrangers aux signalements.

En l'espèce, Monsieur SUPERSAC considère que le refus de sa hiérarchie de lui confier de nouvelles vacances dans le cadre de son contrat de réserve traduit une mesure de représailles consécutive à son alerte. Il indique, précisément, qu'alors que la directrice départementale de sécurité publique dont il relevait n'avait jamais manifesté le désir de le rencontrer, elle l'a convoqué le 31 janvier 2023 à un entretien au cours duquel elle lui a signifié qu'elle ne souhaitait plus qu'il remplisse sa mission. La rencontre a été brève et tendue, sans que Monsieur SUPERSAC, qui le demandait, n'ait reçu aucune explication permettant de justifier la décision prise.

Avant la parution de l'ouvrage, Monsieur SUPERSAC réalisait environ dix vacances de réserviste par mois, cette régularité lui permettant d'entretenir les divers réseaux partenariaux nécessaires à l'exercice de ses missions. L'intéressé intervenait dans tous les quartiers « *Politique de la ville* » de la circonscription de Toulon.

Monsieur SUPERSAC souligne qu'au-delà des conséquences de ses propres alertes, le fait d'avoir témoigné dans l'ouvrage *Police, la loi de l'omerta* a pu conduire à l'associer au témoignage d'un autre agent qui a signalé des faits de pédophilie concernant un policier recruté à la brigade des mineurs par la directrice dont relevait Monsieur SUPERSAC au moment de la parution du livre.

En application du principe d'aménagement de la charge de la preuve, il appartient à l'employeur de Monsieur SUPERSAC de prouver que le retrait de ses vacances est justifié par des considérations objectives étrangères à son alerte.

Le ministère de l'intérieur, qui s'est abstenu de répondre au courrier du Défenseur des droits dans le délai imparti, n'apporte aucun élément permettant de justifier la mesure en litige.

Par suite, la Défenseure des droits considère que Monsieur SUPERSAC a fait l'objet de mesures de représailles après avoir signalé une alerte dans les conditions prévues par la loi, en méconnaissance du 2° de l'article L. 135-4 du code général de la fonction publique. Elle recommande au ministère de l'intérieur d'indemniser les préjudices subis par Monsieur SUPERSAC en lien avec ses alertes dès lors qu'il en aura fait la demande.



Claire HÉDON