

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA01660 du 17 octobre 2025

Cour d'appel de Paris
9ème Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. F... B... a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision n° 001840 du 4 novembre 2022 aux termes de laquelle le ministre de l'intérieur et des outre-mer l'a exclu temporairement de ses fonctions pour une durée de douze mois dont deux mois avec sursis, ensemble la décision par laquelle la même autorité a implicitement rejeté son recours gracieux.

Par un jugement n° 2300263 du 13 février 2024, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 10 avril 2024, M. B..., représenté par Me Millet, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2300263 du 13 février 2024 par lequel le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision n° 001840 du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 4 novembre 2022 prononçant à son encontre une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de douze mois dont deux mois avec sursis, ensemble la décision rejetant implicitement son recours gracieux ;

2°) d'annuler ces deux décisions ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 500 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. B... soutient que :

- le directeur de la sécurité publique (DSP) a manqué à son devoir d'impartialité, auquel il est tenu ; il ne pouvait, compte tenu de l'irrégularité de ses directives pour fixer la procédure d'établissement des procurations au sein de la DSP et alors que celles-ci méconnaissaient les articles R. 72 et R. 73 du code électoral, mener l'enquête sur des faits prétendument commis par ses subordonnés et liés à l'établissement de ces procurations ;

- le directeur de la sécurité publique a essayé lors de l'établissement du rapport d'enquête de cacher sa propre faute consistant en l'édiction de consignes contraire à la réglementation applicable en matière d'établissement de procuration ;

- son rapport d'enquête rapporte un fait inexact lorsqu'il indique que l'examen des autres procurations établies par d'autres fonctionnaires ne révèle pas d'anomalies particulières ;
- le rapport d'enquête occulte le fait qu'il a respecté le mode opératoire prévu et que toutes les procurations ont été signées par les agents habilités hors la présence physique des mandants ; si les faits peuvent caractériser une irrégularité dans la procédure d'authentification des procurations, aucune altération de la volonté des mandants n'a été apportée ; il a été intimidé lors de son audition ;
- certaines qualifications des faits reprochés sont excessives et erronées (faux, fraude électorale, malversations...) ;
- les auditions réalisées en cours d'enquête sont irrégulières et méconnaissent la note de la direction générale de la police nationale du 22 octobre 2022 et le guide de l'enquête administrative pré-disciplinaire de l'IGPN en application duquel la convocation rappelle sommairement les faits, informe de la possibilité d'être assisté et laisse un délai raisonnable avant sa réalisation ;
- le conseil de discipline n'était pas impartial dès lors que le directeur de la sécurité publique y assistait et avait montré auparavant une animosité personnelle à son encontre ; son droit à faire entendre des témoins a été entravé : le directeur a contacté les témoins qu'il entendait citer pour confirmer le caractère généralisé de la procédure mise en place par ce même directeur ;
- il n'a pas eu accès à l'intégralité du dossier : les tableaux Excel des procurations enregistrées par la DSP ne lui ont pas été communiqués, aucun exemplaire des procurations scannées ne lui a été remis ;
- il n'a commis aucune faute grave mais il a dû faire face à des dysfonctionnements du service ; il n'a pas reçu de formation et s'est vu confier pour la première fois la charge de participer à l'authentification des procurations ; par ailleurs, la procédure interne pour le second tour des élections municipales mise en place par la DSP était illégale ; suite à des irrégularités commises par un responsable des procurations, qui n'a fait l'objet que d'un blâme, le directeur de la sécurité publique aurait dû diligenter une vérification interne sur les procédures suivies par les agents ; l'enquête réalisée n'a pas révélé l'existence d'une fraude : la procuration reflète la volonté du mandant et son indisponibilité ;
- les faits litigieux se sont produits dans le contexte de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 peu après la fin du confinement général et alors qu'il était préconisé de limiter autant que possible les déplacements ;
- les manquements reprochés ne sont pas caractérisés et aucune faute grave n'est de nature à justifier l'exclusion temporaire, il n'a commis aucune fraude ; le Parquet a classé sans suite la plainte déposée pour fraude électorale ;
- la sanction est disproportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mai 2025, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code électoral ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires ;
- le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat ;
- le décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale ;
- le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement ;
- le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer ;
- 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 Boizot,
- et les conclusions de M. Sibilli, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., né en 1975, exerce en qualité de brigadier de police à la direction de la sécurité publique de Papeete. Il a fait l'objet, ainsi que d'autres collègues, d'une enquête pour établissement irrégulier de procurations dans la perspective des élections municipales de la commune d'Arue, qui se sont déroulées les 15 mars et 28 juin 2020. Au terme de cette enquête, il a été retenu à son encontre d'avoir pris en compte, à l'occasion du second tour, quarante-sept procurations de vote, datées du 16 juin 2020, et cinquante-quatre autres, datées du 24 juin suivant, établies par sa mère, elle-même candidate au premier tour des élections sur la liste d'une représentante à l'assemblée de la Polynésie française, hors

la présence des mandants, et remises directement à lui par une proche de la candidate tête de liste. Les élections municipales dans la commune d'Arue ont été annulées, un écart de seulement 79 voix séparant les deux candidats arrivés en tête. Par arrêté du 4 novembre 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a décidé de lui infliger la sanction d'exclusion temporaire des fonctions de douze mois dont deux mois avec sursis. M. B... a formé un recours gracieux qui a été implicitement rejeté. Par un jugement n° 2300263 du 13 février 2024 dont il interjette régulièrement appel, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 4 novembre 2022 précitée, ensemble la décision de rejet implicite de son recours gracieux.

2. En premier lieu, les conditions dans lesquelles une enquête administrative est diligentée au sujet de faits susceptibles de donner ultérieurement lieu à l'engagement d'une procédure disciplinaire sont, par elles-mêmes, sans incidence sur la régularité de cette procédure. Il ressort des pièces du dossier que la décision d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de M. B..., qui a conduit au prononcé de la sanction d'une exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de douze mois dont deux mois avec sursis, a été prise au vu d'un rapport du directeur de la sécurité publique, dont l'établissement avait été demandé par le haut-commissaire de la République en Polynésie française, saisi d'irrégularités par des tiers, une plainte ayant été déposée. Par suite, et alors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que les conditions dans lesquelles l'enquête a été ouverte puis conduite auraient été susceptibles d'avoir eu une influence sur le déroulement de la procédure disciplinaire, notamment au regard du respect des droits de la défense, le requérant ne saurait utilement soutenir que la méconnaissance du principe d'impartialité par l'auteur du rapport d'enquête administrative, dont la mission ne constitue pas une phase de la procédure disciplinaire, affecterait la régularité de cette procédure et entacherait d'illégalité la sanction attaquée. En tout état de cause, le rapport précité, produit par l'administration et soumis au débat contradictoire, constitue une pièce du dossier au vu duquel le conseil de discipline et l'autorité investie du pouvoir disciplinaire se sont prononcés et dont il appartenait à ces derniers, au vu de ce débat, d'apprécier la valeur probante. A cet égard, la circonstance que le directeur de la sécurité publique, qui a mené personnellement l'enquête concernant les soupçons de fraude électorale mettant en cause M. B..., est l'autorité qui a arrêté la procédure d'authentification des procurations, dans des conditions estimées contraires au code électoral dans la mesure où elle ne prévoit pas la présence du mandant devant l'officier de police judiciaire au cours de l'authentification, n'est pas de nature à entacher cette enquête de partialité.

3. En deuxième lieu, de même, M. B... ne peut utilement soulever le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête administrative, résultant des conditions de convocation, d'audition des témoins, ou de l'absence d'assistance, pour soutenir que la décision contestée a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière. En tout état de cause, il ne ressort pas des pièces du dossier que le directeur de la sécurité publique aurait essayé d'intimider le requérant ou de lui faire subir les conséquences de ses propres erreurs. Par ailleurs, la tentative alléguée de subornation de témoins, à la supposer établie, est en lien

avec le premier conseil de discipline qui s'est tenu le 2 décembre 2020 dont la procédure a été invalidée, les membres ne s'étant pas prononcés sur le quantum de la sanction, et non celui du 14 avril 2022 ayant conduit à l'édition de la sanction disciplinaire en litige.

4. En troisième lieu, également, à supposer établie la circonstance que le rapport du directeur de la sécurité publique ne se prononce pas sur certains faits susceptibles d'amoindrir la responsabilité de M. B..., ce dernier a pu, tout au long de la procédure disciplinaire, faire valoir les éléments de nature à atténuer les fautes susceptibles de lui être reprochées. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que les omissions du rapport de l'enquête administrative auraient porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense doit, en tout état de cause, être écarté.

5. En quatrième lieu, si M. B... soutient que le conseil de discipline n'a pas été impartial en raison de la présence du directeur de la sécurité publique parmi les membres, que ce dernier avait montré auparavant une animosité personnelle à son encontre et que son droit à faire entendre des témoins a été entravé, il ressort du procès-verbal du conseil de discipline qui s'est tenu le 14 avril 2022 et qui a conduit à l'édition de la sanction litigieuse que M. C..., directeur de la sécurité publique (DSP), ne faisait pas partie des membres du conseil de discipline et que l'intéressé a pu présenter cinq témoins. En outre, l'intéressé ne peut utilement se prévaloir de la présence du directeur de la sécurité publique lors de la tenue du premier conseil de discipline le 2 décembre 2020, cette procédure n'ayant pas été menée à son terme, faute pour le conseil de s'être prononcé en faveur d'une sanction. Dès lors, le moyen tiré du défaut de partialité du conseil de discipline doit être écarté. De même, la circonstance que le directeur de la sécurité publique aurait, antérieurement à la séance du conseil de discipline, tenu des propos injurieux à l'encontre de M. B... à la supposer établie, l'intéressé ne produisant qu'un témoignage isolé rédigé en termes vagues, ne permet pas, à elle seule, d'établir que l'avis émis par le conseil de discipline serait vicié.

6. En cinquième lieu, si M. B... fait valoir que, à l'occasion de la tenue du premier conseil de discipline, le directeur de la sécurité publique a contacté plusieurs des personnes que l'intéressé souhaitait entendre afin de les dissuader de venir témoigner et ainsi entravé son droit à faire entendre des témoins, au nombre de sept, cette circonstance est inopérante à l'égard de la régularité du conseil de discipline qui s'est tenue le 14 avril 2022 avant l'édition de l'arrêté du 4 novembre 2022 attaqué. Au demeurant, il ressort du procès-verbal de ce conseil de discipline que l'intéressé et ses défenseurs n'étaient pas présents lors de la tenue de la séance alors que M. B... avait demandé que cinq témoins soient cités. Par suite, le moyen tiré de l'entrave à faire entendre des témoins doit être écarté.

7. En sixième lieu, aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires désormais codifiée à l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique : « (...) Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de

l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté. L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés ».

8. Il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal de consultation du 6 août 2020 que M. B... a consulté le même jour à 14 h 30 son dossier individuel dans les locaux du service et qu'il a reçu copie d'une partie de son dossier disciplinaire et de son dossier administratif. Par ailleurs, si le requérant soutient qu'il n'a eu accès ni aux tableaux « Excel » des procurations établies ni aux « scans » des procurations lors de la consultation de son dossier personnel, ces documents figuraient dans son dossier disciplinaire, qu'il a pu consulter le 6 août 2020 comme l'atteste le récapitulatif des pièces. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que l'autorité administrative n'aurait pas respecté son droit à avoir accès à ces éléments, dont il n'établit pas avoir demandé une copie. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité résultant du caractère incomplet de son dossier administratif doit être écarté.

9. En septième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique qui reprend les dispositions du premier alinéa de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. ». Aux termes de l'article L. 530-1 du code général de la fonction publique qui reprend des dispositions de l'article 29 de la même loi, dans sa rédaction alors applicable : « Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ».

10. D'autre part, aux termes de l'article R. 434-5 du code de la sécurité intérieure : « I. - Le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. / S'il pense être confronté à un tel ordre, il fait part de ses objections à l'autorité qui le lui a donné, ou, à défaut, à la première autorité qu'il a la possibilité de joindre, en mentionnant expressément le caractère d'illégalité manifeste qu'il lui attribue. Si, malgré ses objections, l'ordre est maintenu, il peut en demander la confirmation écrite lorsque les circonstances le permettent. Il a droit à ce qu'il soit pris acte de son opposition. Même si le policier ou le gendarme reçoit la confirmation écrite demandée et s'il exécute l'ordre, l'ordre écrit ne l'exonère pas de sa responsabilité. / L'invocation à tort d'un motif d'illégalité manifeste pour ne pas exécuter un ordre régulièrement donné expose le subordonné à ce que sa responsabilité soit engagée. / Dans l'exécution d'un ordre, la responsabilité du subordonné n'exonère pas l'auteur de l'ordre de sa

propre responsabilité. / II. – Le policier ou le gendarme rend compte à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique de l'exécution des ordres reçus ou, le cas échéant, des raisons de leur inexécution. Dans les actes qu'il rédige, les faits ou événements sont relatés avec fidélité et précision. ». Aux termes de l'article R. 434-10 du même code : « Le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions, preuve de discernement. / Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter ».

11. Enfin, aux termes de l'article L. 533-1 du code général de la fonction publique qui reprend les dispositions de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : « Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : (...) / Troisième groupe : (...) / - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans. (...) ».

12. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

13. Il est reproché à M. B..., officier de police judiciaire, d'avoir établi, le 16 juin 2020, à l'occasion de la tenue du second tour des élections municipales de la commune d'Arue, hors la présence des mandants, 101 procurations de vote pré-rédigées par sa mère Mme G... B..., candidate sur la liste Arue la Papa'oa au premier tour des élections municipales, et remises en mains propres au requérant par Mme A... D..., collaboratrice de Mme E..., tête de la liste candidate Arue la Papa'oa, alors qu'il n'avait pas été désigné d'astreinte aux fins de validation des procurations données en vue du second tour des élections municipales du 28 juin 2020 à Papeete. Il ressort des pièces du dossier que M. B... a reconnu, lors de son audition le 1er juillet 2020 dans le cadre de l'enquête administrative, avoir pris en charge lui-même, pour validation, en l'absence des mandants et sans qu'aucune vérification de cohérence au regard des éléments d'identité fournis soit établie, 101 procurations pré-remplies par sa mère, dont il n'ignorait pas qu'elle avait été candidate aux élections municipales. Ces procurations constituent la majorité des procurations établies dans des conditions irrégulières en vue de l'organisation du second tour des élections municipales de la commune d'Arue. Si M. B... a soutenu à cette occasion avoir souhaité porter aide aux autres officiers de police judiciaire, désignés es qualité pour la validation des procurations électorales, eu égard à leur surcharge de travail, cet élément n'a pas été confirmé par l'enquête administrative. Eu égard aux faits reprochés à M. B... et aux manquements commis, à caractère fautif, aux obligations lui incombant en sa qualité de policier, officier de police judiciaire, notamment aux obligations d'obéissance, de discernement et d'exemplarité, dans le contexte d'organisation d'élections locales, alors qu'il ne pouvait ignorer, au regard de son expérience professionnelle, qu'il se trouvait dans une situation de conflit d'intérêt en acceptant de prendre en charge les procurations pré-remplies par sa

mère, impliquée dans la vie politique locale, l'autorité disciplinaire n'a pas, en l'espèce, malgré les bonnes appréciations portées sur sa manière de servir, pris une sanction disproportionnée en décidant de l'exclure temporairement de ses fonctions pour une durée de douze mois dont deux mois avec sursis. Sont à cet égard sans incidence les circonstances que le procureur de la République a classé sans suite la plainte pour fraude électorale déposée par le maire de Papeete au motif que l'infraction était insuffisamment caractérisée, que d'autres agents ayant commis des faits aussi graves n'auraient pas été sanctionnés avec la même sévérité, que l'organisation de la campagne de procurations a été décidée par le directeur de la sécurité publique, que cette organisation devait tenir compte de la pandémie de Covid-19, alors au demeurant que la note d'organisation de la campagne de procurations réservait le cas des personnes placées dans l'incapacité de se déplacer au commissariat, qu'il n'a pas reçu de formation spécifique à l'authentification des procurations, ou qu'il n'a commis aucune altération de la volonté des mandants ou des conditions matérielles ou de fond de présentation des procurations.

14. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande. Par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'annulation et celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er :

La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 :

Le présent arrêt sera notifié à M. F... B... et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française et au ministre des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Carrère, président,
- M. Lemaire, président assesseur,
- Mme Boizot, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe de la Cour, le 17 octobre 2025.

La rapporteure,
S. BOIZOT Le président,
S. CARRERE

La greffière,
C. DABERT

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.