

Décision du Tribunal administratif n° 2300263 du 13 février 2024

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 16 juin et 2 octobre 2023, M. D B, représenté par la Selarl MLDC, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision n° 001840 du 4 novembre 2022 aux termes de laquelle le ministre de l'intérieur 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 500 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le directeur de la sécurité publique (DSP) a manqué à son devoir d'impartialité, auquel il est tenu en vertu de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 : il ne pouvait, compte tenu de l'irrégularité de ses directives relatives à la procédure d'établissement des procurations au sein de la DSP et alors que celles-ci méconnaissaient les article R. 72 et R. 73 du code électoral, mener l'enquête sur des faits commis par ses subordonnés et liés à l'établissement de ces procurations ; la note DSP n°47 a depuis été modifiée ;

- le directeur de la sécurité publique a été partial dans la conduite de l'enquête : il a recherché les responsabilités individuelles en évitant de révéler l'irrégularité de la procédure qu'il avait mise en place et ainsi couvrir ses propres fautes ; le rapport d'enquête qu'il a établi est mensonger : dans le cadre des investigations concernant un collègue, M. C, il affirme n'avoir relevé aucune anomalie dans l'établissement des procurations signées par certains agents alors que ceux-ci avaient reconnu délivrer ces procurations hors la présence des mandants ; il ressort également de l'audition de ce collègue que lorsque celui-ci a déclaré que plusieurs collègues avaient signé des procurations hors la présence des mandants, il a tenté de le dissuader de faire ses révélations en le qualifiant de " balance " ; il a utilisé des qualifications excessives telles que faux et usage de faux ou fraude électorale alors qu'aucun des éléments constitutifs de ces infractions n'est réuni ; aucune altération de la volonté des mandants n'a été rapportée ni aucune recherche d'intérêt personnel ; l'enquête réalisée doit être annulée ;

- le rapport d'enquête occulte complètement le fait qu'il a observé le mode opératoire prévu et que toutes les procurations ont été signées par les agents habilités hors la présence physique des mandants ;

- son audition est irrégulière : il n'a pas été convoqué préalablement par un courrier, adressé dans un délai raisonnable, mentionnant sommairement les faits reprochés et la possibilité d'être assisté en méconnaissance de la note PN/CAB/NO2012-6387-D du 22 octobre 2012 et du guide pratique de l'enquête administrative pré-disciplinaire de l'IGPN édité en mars 2014 ; les propos qu'il a tenu lors cette audition ont été dénaturés : ainsi il n'a pas tenu plusieurs réunions au domicile de sa mère à Arue et durant des meetings mais a rendu visite à sa mère et a, alors que celle-ci n'était pas seule, expliqué à

ses invités le fonctionnement des procurations ; s'agissant des meetings, il n'y a pas participé mais a pu aider à installer la sono ;

- le conseil de discipline n'était pas impartial dès lors que le directeur de la direction de la sécurité publique y siégeait ; il a subi une entrave dès lors que son droit à faire entendre des témoins n'a pas été respecté : son directeur a refusé de témoigner ;
- 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 et les procurations établies ne lui ont pas été communiquées ;
- la sanction prononcée est injustifiée ; il n'a pas reçu de formation ; la faute commise est liée à un dysfonctionnement du service : 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, il n'est pas démontré que les procurations ne reflétaient pas la volonté du mandant, son indisponibilité ou auraient altéré le vote ;
- les faits litigieux se sont produits dans le contexte de la crise sanitaire du covid-19 ; peu après la fin du confinement général, alors qu'il était préconisé de limiter autant que possible les déplacements ;
- les manquements ne sont pas caractérisés et aucune faute grave n'est de nature à justifier la mesure ; ses états de service remarquables n'ont pas été pris en considération : il a notamment, par arrêté du 9 janvier 2020, reçu la médaille d'honneur de la police nationale ;
- la plainte pénale déposée par le maire de Papeete a été classée sans suite par le procureur de la République et le directeur territorial a été démis de ses fonctions au cours du premier semestre 2023.

Par un mémoire enregistré le 12 septembre 2023, le haut-commissaire de la République en Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par ordonnance du 8 janvier 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 26 janvier 2024.

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française a présenté un mémoire le 25 janvier 2024, qui n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code général de la fonction publique ;
- 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° 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 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 M. Boumendjel,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,
- les observations de Me Millet, représentant M. B.

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 quarante-sept procurations de vote, datées du 16 juin 2020, et cinquante-quatre autres, datées du 24 juin suivant, remises par sa mère, elle-même candidate aux élections sur la liste d'une représentante à l'assemblée de la Polynésie française, hors la présence des mandants. Par arrêté du 4 novembre 2022, le directeur des ressources et des compétences de la police nationale a décidé de lui infliger la sanction d'exclusion temporaire des fonctions de douze mois dont deux avec sursis. Son recours gracieux auprès du ministre de l'intérieur ayant été implicitement rejeté, M. B demande au tribunal, par la présente requête, d'annuler cet arrêté du 4 novembre 2022 et la décision rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, le commissaire divisionnaire chef de service qui a réalisé l'enquête administrative a lui-même annexé à son procès-verbal du 16 juillet 2020 les sept notes de service diffusées à l'occasion des élections municipales de 2020, dont cinq sont relatives à la procédure d'établissement des procurations de vote, y compris la note critiquée DSP n°47. Ainsi, à supposer même que la procédure de contrôle des procurations au sein de la DSP décrite dans ces notes de service fût irrégulière, il ne ressort pas des pièces du dossier, ainsi qu'il est allégué, que le directeur de ce service aurait cherché à occulter ses propres fautes, à intimider le requérant lors de son audition, ni à établir des faits mensongers. Il s'ensuit que le moyen tiré du manque d'impartialité du directeur de la sécurité publique doit être écarté.

3. En deuxième lieu, ni l'audition de l'intéressé, ni l'enquête administrative préalable, ne constituent une étape règlementée de la procédure disciplinaire, nécessitant la convocation de l'intéressé dans un délai déterminé. Dès lors, M. B ne peut utilement soutenir que l'enquête administrative interne aurait ainsi méconnu le principe des droits de la défense.

4. En troisième lieu, M. B ne se prévaut pas utilement du contenu d'une note du 22 octobre 2012 et du guide pratique de l'enquête administrative pré-disciplinaire réalisé par l'inspection générale de la police nationale, ces documents devant être, eu égard à leur nature, regardés comme de simples recommandations et dépourvus de valeur réglementaire.

5. En quatrième lieu, aux termes de l'article 532-4 du code général de la fonction publique entré en vigueur le 1er mars 2022 : " 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. L'administration doit l'informer de son droit à communication du dossier. / Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à l'assistance de défenseurs de son choix. ". Selon l'article L. 532-5 de ce même code : " Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe de l'échelle des sanctions de l'article L. 533-1 ne peut être prononcée à l'encontre d'un fonctionnaire sans consultation préalable de l'organisme siégeant en conseil de discipline au sein duquel le personnel est représenté. / L'avis de cet organisme et la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés. "

6. Si M. B soutient que le président du conseil discipline n'était pas impartial, il ne produit toutefois aucun élément de nature à établir la partialité alléguée. Il ressort du procès-verbal de cette instance du 4 juillet 2022 que le directeur territorial de la sécurité publique n'y a pas siégé et que la sanction proposée a été décidée à la majorité des membres de cette instance. De même, alors que le requérant soutient que son droit de citer des témoins a été entravé, il ressort de ce même procès-verbal que le requérant n'était ni présent ni représenté, alors même qu'il avait demandé un report lorsque cette instance s'était précédemment réunie le 15 mars 2022. En outre, le requérant ne produit aucun élément de nature à établir qu'il aurait été empêché de citer le directeur de la sécurité publique. Enfin, s'il expose que son dossier ne comportait pas l'intégralité des procurations réalisées et les tableaux de suivi, cette circonstance n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la défense dès lors qu'il n'est pas soutenu ni d'ailleurs allégué qu'il n'a pas eu accès à l'intégralité de son dossier et que ces documents y étaient répertoriés. Dans ces conditions, M. B n'est pas fondé à soutenir que le conseil de discipline était partial et que son avis a été irrégulièrement émis.

7. En cinquième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique : " L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. ". Selon l'article L. 530-1 de ce code : " 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. / () ". Selon l'article L. 533-1 de ce même code : " Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupe : () / troisième groupe : () / - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans. () ".

8. 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.

9. Il ressort de l'arrêté attaqué que, pour prononcer la mesure d'exclusion temporaire de fonctions de douze mois dont deux mois avec sursis, l'autorité hiérarchique s'est fondée sur la circonstance que M. B s'est vu remettre en main propre par sa mère, Mme A E, 101 procurations de vote pré-rédigées par celle-ci, elle-même candidate aux élections municipales sur la liste d'une représentante à l'assemblée de la Polynésie française, établies hors la présence des mandants.

10. D'une part, aux termes de l'article L. 71 du code électoral : " Peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration : / a) Les électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations

professionnelles, en raison d'un handicap, pour raison de santé ou en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme, il leur est impossible d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ou de participer à celui-ci en dépit de leur présence dans la commune () ". L'article R. 72 du même code prévoit que : " Sur le territoire national, les procurations sont établies au moyen de l'un des formulaires administratifs prévus à cet effet, présenté par le mandant au juge du tribunal judiciaire de sa résidence ou de son lieu de travail, ou au juge qui en exerce les fonctions ou au directeur de greffe de ce tribunal, ou à tout officier ou agent de police judiciaire, autre que les maires et leurs adjoints, tout réserviste au titre de la réserve civile de la police nationale ou au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, ayant la qualité d'agent de police judiciaire, que ce juge aura désigné. () / Les officiers et agents de police judiciaire compétents pour établir les procurations, ou les délégués des officiers de police judiciaire, se déplacent à la demande des personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux. / Les délégués des officiers de police judiciaire sont choisis par un officier de police judiciaire déléguant avec l'agrément du magistrat qui l'a désigné ". Enfin, aux termes de l'article R. 73 du même code : " La procuration est établie sans frais. / Les mandants doivent justifier de leur identité. Ceux mentionnés aux a et b de l'article L. 71 doivent fournir une attestation sur l'honneur précisant le motif en raison duquel il leur est impossible d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ou de participer à celui-ci en dépit de leur présence dans la commune. () / La présence du mandataire n'est pas nécessaire. / Dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article R. 72, la demande doit être formulée par écrit et accompagnée d'un certificat médical ou de tout document officiel justifiant que l'électeur est dans l'impossibilité manifeste de comparaître. / Les attestations, justifications, demandes et certificats prévus au présent article sont conservés par les autorités mentionnées au premier alinéa de l'article R. 72 pendant une durée de six mois après l'expiration du délai de validité de la procuration ". Il résulte de ces dispositions qu'en principe l'électeur, qui entend voter par procuration, doit comparaître devant l'officier ou l'agent de police judiciaire compétent pour établir la procuration, lequel peut, notamment être un réserviste de la police nationale ou un agent de police judiciaire désigné par le juge du tribunal judiciaire.

11. D'autre part, en application de la note de service n° 47 du 11 mars 2020 portant gestion des procurations et de l'accueil : " Les personnes qui se présentent pour les procurations sont orientées vers le bureau R. 2 où un réserviste traitera les demandes. Il transmettra ensuite à l'OPJ de l'unité concernée conformément au calendrier de répartition pour validation de l'acte ". Aux termes du point 2- Visa et gestion des procurations de la note n° 83 du 28 mai 2020 : " les documents seront visés, après contrôle de la légalité de l'acte par un OPJ ou APJ habilité de l'unité prévue conformément au calendrier en pièce jointe. Chaque unité devra en conséquence désigner en semaine, un ou des effectifs dédiés(s) à cette tâche et en aviser le préposé de l'accueil. Le dimanche 28 juin, le visa des procurations sera effectué par le B/C Vincente. / Le BLS est chargé de la tenue des tableaux de bord de cette activité ainsi que de l'acheminement des procurations à la poste tous les jours en semaine. Ils veilleront à ce qu'un accusé de réception soit apposé sur le registre des recommandés. ". Il résulte de ces notes que la procuration était

d'abord collectée et vérifiée par un réserviste de la DSP avant d'être soumise à la signature d'un agent habilité.

12. Il ressort des pièces du dossier, notamment du procès-verbal de son audition réalisée le 1er juillet 2020, signé par M. B sans réserve ni observations, qu'il a déclaré avoir signé 101 procurations sur les 145 établies par des agents de la direction de la sécurité publique pour la commune d'Arue, située en zone gendarmerie, la brigade de gendarmerie d'Arue-Mahina n'ayant pour sa part établi que 107 procurations, afin de rendre service à sa mère, candidate aux élections ainsi qu'il a été dit. Il ressort également de ce même procès-verbal qu'il a signé ces procurations les 16 et 24 juin 2020 alors même qu'il n'était pas l'officier de policier judiciaire de permanence pour les procurations. Par suite, les faits reprochés à M. B doivent être regardés comme avérés.

13. Eu égard à sa qualité d'officier de police judiciaire et aux diverses notes réalisées par le chef de service, M. B ne pouvait ignorer qu'en signant dans ces conditions ces procurations, hors la présence des mandants et en dehors du cadre procédural mis en place, il méconnaissait son devoir d'obéissance hiérarchique. En outre, la circonstance que ces 101 procurations lui aient été remises par sa mère, elle-même candidate aux élections, doit être regardée, ainsi que le relève le ministre de l'intérieur, comme caractérisant une atteinte aux devoirs d'exemplarité, d'impartialité et de probité de nature à porter atteinte au crédit et renom de la police nationale. Par suite, c'est à bon droit que le ministre de l'intérieur a considéré que les faits reprochés à M. B étaient constitutifs d'une faute.

14. Enfin, ainsi qu'il a été dit au point précédent, la faute commise par le requérant a porté atteinte au crédit et au renom de la police nationale et a été de nature à altérer la sincérité des opérations électorales, qui ont d'ailleurs dû être annulées par le tribunal. Par suite, alors même que le requérant n'aurait pas reçu une formation spécifique en matière de droit électoral, qu'il justifie de la réalité de son engagement dans l'exercice de ses fonctions, reconnu lors de ses évaluations professionnelles et par la remise, par arrêté du 9 janvier 2020, de la médaille d'honneur de la police nationale, M. B n'est pas fondé à soutenir que la sanction retenue, une exclusion temporaire de fonctions de douze mois assortie d'un sursis de deux mois, est disproportionnée aux faits reprochés.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la requête doivent être rejetées.

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

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par M. B au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête présentée par M. B est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. D B et au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Copie en sera adressée au ministre de l'Intérieur.

Délibéré après l'audience du 30 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 février 2024.

Le rapporteur,

M. Boumendjel

Le président,

P. DevillersLa greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française 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.

Pour expédition,

Un greffier,

N°2300263