

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

N°2200107

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. T. P.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Boumendjel
Rapporteur

Le tribunal administratif de la Polynésie française

Mme Theulier de Saint-Germain
Rapporteuse publique

Audience du 8 novembre 2022
Décision du 22 novembre 2022

36-09-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire et des pièces complémentaires enregistrés les 22 mars, 12 août et 2 septembre 2022, M. T. P., représenté par la Selarl MLDC, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision n° 00178 du 7 février 2022 aux termes de laquelle le ministre de l'intérieur l'a exclu temporairement de ses fonctions pour une durée de vingt-quatre mois dont six mois avec sursis ;

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 :

- la requête est recevable dès lors qu'il a implicitement mais nécessairement confirmé le maintien de sa requête en sollicitant, le 31 mai 2022, le report de la clôture de l'instruction puis en déposant un mémoire complémentaire le 12 août 2022 ;

- la sanction prononcée n'a pas été compétemment édictée ;

- 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 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 commis par ses subordonnés et liés à l'établissement de ces procurations ; la note DSP n°47 a depuis été modifiée ;

- 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 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 ; il a été intimidé lors de son audition ;

- certaines qualifications retenues sont excessives (faux, fraude électorale, homme-orchestre, malversations...);

- les auditions réalisées sont irrégulières et méconnaissent la note de la direction générale de la police nationale du 22 octobre 2022 en application de laquelle 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 ; 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 ; le PV n°2020/0789/DSP/02 du 15 juillet 2020 vise quatre tableaux de procurations alors que les procurations sont scannées pour être envoyées aux mairies et qu'aucune pièce du dossier ne permet d'en faire un décompte exact ;

- la sanction prononcée est injustifiée ; 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, il a été transparent avec les collègues habilités sur les circonstances de la remise de ces procurations ; il n'a pas commis de faute grave en raison du 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 : la procuration reflète la volonté du mandant et son indisponibilité ;

- les faits litigieux se sont produits dans le contexte de la crise covid-19 peu après la fin du confinement général et 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 suspension.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 août 2022, le haut-commissaire de la République en Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que le requérant n'a pas, conformément à l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative, expressément confirmé le maintien de sa requête alors que sa requête en référé avait été rejetée par l'ordonnance n° 2200117, le juge des référés estimant qu'aucune des moyens soulevés n'était de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ;

- à titre subsidiaire aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Le 5 novembre 2022 M. P. a produit des pièces complémentaires qui n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- 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 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 la sécurité intérieure ;
- 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. P., et celles de M. Gunther, représentant le haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. M. P., né le 30 avril 1982, exerce en qualité de gardien de la paix 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 du second tour des élections municipales de Papeete du 28 juin 2020. Au terme de cette enquête, il a été retenu à son encontre le fait d'avoir pris en compte deux cent quatre-vingt-neuf procurations de vote pré-rédigées, hors la présence du mandant, la majeure partie lui ayant été remise par sa sœur, candidate aux élections municipales. Par arrêté n° 00178 du 7 février 2022, le directeur des ressources et des compétences de la police nationale a décidé de lui infliger la sanction d'exclusion temporaire de fonctions de vingt-quatre mois dont six avec sursis. M. P. demande au tribunal, par la présente requête, d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 : « *Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 : « *A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : 1° Les secrétaires généraux des ministères, les*

directeurs d'administration centrale, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au premier alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé et les chefs des services que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'Etat ; / 2° Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé ainsi que les hauts fonctionnaires et les hauts fonctionnaires adjoints mentionnés aux articles R. 1143-1 et R. 1143-2 du code de la défense ;(...) ». Aux termes de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 : « (...) *Les services à compétence nationale rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur sont créés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Toutefois, ils sont créés par décret lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre. (...)* ». Enfin, aux termes de l'article 18 du décret du 12 août 2013 : « *Sans préjudice des compétences de la direction des ressources humaines et de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières, la direction des ressources et des compétences de la police nationale assure l'administration générale de la police nationale. (...)* ».

3. L'arrêté litigieux a été signé par M. S. B., inspecteur général de l'administration, nommé directeur des ressources et des compétences de la police nationale à l'administration centrale du ministère de l'intérieur par décret du 24 juillet 2019 du président de la République, publié au journal officiel de la République française le 25 juillet 2019. En vertu des dispositions combinées précitées des décrets des 27 juillet 2005, 9 mai 1997 et 12 août 2013, M. B. était compétent pour signer l'arrêté attaqué par délégation du ministre de l'intérieur. Par suite, le moyen tiré du défaut de compétence du signataire de la décision attaquée doit être écarté.

4. En deuxième lieu, il ressort de l'enquête diligentée par le directeur de la sécurité publique et en particulier du rapport d'enquête administrative du 30 juillet 2020 et des procès-verbaux de la même date que, sur les 1010 procurations établies pour les élections précitées, 498 ont été signées par trois officiers de police judiciaire dont le frère d'une candidate. Le commissaire divisionnaire a lui-même annexé à son procès-verbal du 16 juillet 2020 les sept notes de services 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 DSP n°47. Ainsi, et alors même que la procédure de contrôle des procurations au sein de la DSP décrite dans ces notes de service serait 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, ni à établir des faits mensongers. De plus, M. P. ne démontre pas que son audition aurait été réalisée dans des conditions partiales. Il s'ensuit que le moyen tiré du manque d'impartialité du directeur de la sécurité publique doit être écarté.

5. En troisième lieu, ni la mesure de suspension, ni l'enquête administrative préalable, ne constituent une sanction disciplinaire, nécessitant la convocation préalable de l'intéressé dans un délai déterminé. Dès lors, M. P. ne peut utilement soutenir que l'enquête administrative interne a méconnu le principe des droits de la défense.

6. En quatrième lieu, M. P. 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 dépourvues de valeur réglementaire.

7. En cinquième lieu, d'une part, aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « (...) *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 13 octobre 2021 que M. P. a consulté le même jour à 9h00 son dossier individuel dans les locaux du service et qu'à sa demande une copie de sa candidature à un poste à la DPAF du 12 mai 2021 et du procès-verbal n° 2020/0789/DSP/02 sans annexe lui ont été remises. 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, il n'est pas établi par les pièces du dossier que son dossier comportait ces documents, ni au demeurant que l'accès à ceux-ci lui a été refusé. Dans ces conditions, M. P. n'est pas fondé à soutenir que son droit d'accéder à son dossier individuel a été méconnu.

9. M. P. soutient également que le conseil discipline n'était pas impartial dès lors que le directeur de la sécurité publique y siégeait en qualité de représentant de l'administration. Toutefois, il ne produit aucun élément de nature à établir la partialité alléguée au cours de cette instance du 15 décembre 2020. En outre, ainsi qu'il été dit au point 4, il ne ressort pas des pièces du dossier que le directeur de la sécurité publique ait cherché à atténuer sa responsabilité ou à dissimuler d'éventuels manquements. De même, si le requérant soutient que le directeur de la sécurité publique a contacté plusieurs témoins qu'il entendait citer afin de les dissuader de venir témoigner devant le conseil de discipline, il ne l'établit pas par les pièces qu'il produit. En effet, la circonstance que le directeur de la sécurité publique ait contacté plusieurs des personnes que M. P. souhaitait entendre afin que celles-ci confirment leur participation à la séance du conseil de discipline n'est pas, par elle-même, et à défaut de témoignage des intéressés en ce sens, de nature à établir que ces personnes ont été dissuadées de venir témoigner. Par suite, M. P. n'est pas fondé à soutenir que le conseil de discipline était partial et son avis irrégulièrement émis.

10. En sixième lieu, aux termes 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 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.* ». Aux termes de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, dans sa version en vigueur : « *Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : (...) / Deuxième groupe : (...) / - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours. (...)* ».

11. 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.

12. Il ressort de l'arrêté attaqué que, pour prononcer la mesure d'exclusion temporaire de fonctions de vingt-quatre mois dont six mois avec sursis, l'autorité hiérarchique s'est fondée sur la prise en compte par M. P. de deux cent quatre-vingt-neuf procurations de vote pré-

rédigées, hors la présence du mandant, remises par sa sœur, candidate aux élections sur la liste d'un représentant à l'assemblée de Polynésie française. Il lui est également reproché d'avoir remis ces procurations à l'officier de police judiciaire de permanence ayant en charge le traitement des procurations afin qu'il les contresigne. La sanction prononcée est également fondée sur la circonstance qu'il a lui-même signé, hors la présence des mandants, des liasses de procurations qui lui étaient remises par ses collègues sans s'assurer que ces derniers les avaient régulièrement réceptionnées.

13. L'article L. 71 du code électoral dispose que : « *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 veut pouvoir voter par procuration doit comparaître devant l'officier ou l'agent de police judiciaire compétent pour établir la procuration, lequel peut être un réserviste de la police nationale agent de police judiciaire désigné par le juge du tribunal judiciaire.

14. En application de la note de service n° 47 du 11 mars 2020 portant gestion des procurations et de l'accueil à la direction de la sécurité publique de Papeete : « *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 relative aux procurations dans le cadre du second tour des élections municipales : « *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 présentée par le mandant et collectée et vérifiée par un réserviste de la DSP avant d'être soumise à la signature d'un agent habilité.

15. M. P. ne conteste pas la matérialité des faits qui lui sont reprochés. Il soutient néanmoins que le grief qui lui est adressé est lié à l'irrégularité même de la procédure mise en place au sein du commissariat à laquelle il s'est conformé. Toutefois, en faisant signer par ses collègues ou en signant lui-même d'abondantes liasses de procurations, alors que celles-ci lui avaient été directement remises par sa sœur, candidate aux élections, sans que les mandants ne se présentent au commissariat devant le réserviste précité, en charge de vérifier leur identité, M. P. ne pouvait ignorer qu'il ne s'inscrivait ni dans le cadre de l'établissement de procurations décrit par les notes de service citées au point précédent, fussent-elles irrégulières, ni dans le dispositif prévu par le code électoral, mais participait à un dispositif frauduleux. Par suite, c'est à raison que l'autorité hiérarchique a considéré que ces faits étaient fautifs, sans que M. P. puisse sérieusement soutenir qu'en établissant ces procurations il n'avait pas conscience, eu égard à ses fonctions, de participer à un système frauduleux de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin municipal.

16. Par ailleurs, il ressort également des pièces produites et notamment de la retranscription de la réunion du 11 août 2020, que les faits reprochés au requérant ont porté atteinte au fonctionnement du service, à l'image et à la confiance des citoyens dans la police nationale. Par suite, alors même que le requérant n'aurait pas reçu de formation en matière de droit électoral, M. P. n'est pas fondé à soutenir que la sanction retenue, une exclusion temporaire de fonctions de vingt-quatre mois assortie d'un sursis de six mois, présente un caractère disproportionné.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête, que les conclusions à fin d'annulation qu'elle comporte doivent être rejetées.

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

18. 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. P. au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par M. P. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. T. P. et au haut-commissaire de la République en Polynésie française. Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 8 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescos, premier conseiller,
M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 novembre 2022.

Le rapporteur,

Le président,

M. Boumendjel

P. Devillers

Le greffier,

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,