

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 28984C

Inscrit le 26 août 2011

Audience publique du 15 décembre 2011

**Appel formé par
Monsieur ,
contre un jugement du tribunal administratif du 20 juillet 2011
(n° 27569 du rôle) ayant statué sur son recours dirigé contre une décision du
ministre de l'Intérieur et à la Grande Région
en matière de discipline**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 28984C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 26 août 2011 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur, commissaire au commissariat de proximité de ... , demeurant à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 20 juillet 2011 (n° 27569 du rôle) ayant déclaré non fondé son recours principal en annulation d'une décision du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région du 21 septembre 2010 ayant confirmé sur appel la sanction disciplinaire d'une amende d'un dixième d'une mensualité brute du traitement de base prononcée en date du 2 août 2010 par le directeur général de la Police grand-ducale, tout en se déclarant incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 3 octobre 2011 par Monsieur le délégué du gouvernement Guy SCHLEDER ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 21 octobre 2011 par Maître Jean-Marie BAULER au nom de l'appelant ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Entendu le rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Jonathan HOLLER, en remplacement de Maître Jean-Marie BAULER, et Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRUCK en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 29 novembre 2011.

En date du 19 mai 2010, le directeur régional de la circonscription régionale de ... de la Police grand-ducale, ci-après « *le directeur régional* », notifia au commissaire en chef, à l'époque chef du service régional de Police spéciale de ... (...), l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre.

Par décision du 2 août 2010, le directeur général de la Police grand-ducale, ci-après « *le directeur général* », sous la signature du directeur général adjoint, ci-après « *le directeur général adjoint* », prononça à l'encontre de Monsieur ... la sanction disciplinaire d'une amende d'un dixième d'une mensualité brute du traitement de base.

Saisi d'un appel de la part de Monsieur ... introduit par courrier du 20 août 2010, le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, ci-après « *le ministre* », confirma en date du 21 septembre 2010 la sanction disciplinaire prononcée à l'égard de l'intéressé en s'appuyant sur les considérations suivantes :

« Vu son grade et son emploi ;

Considérant qu'il est établi que le commissaire en chef de police, en tant que chef du service régional de polices spéciales de la circonscription régionale de ... :

- ne s'est pas soumis à la subordination hiérarchique ;*
- n'a pas exécuté promptement et complètement les prescriptions et ordres de service ;*
- ne s'est pas comporté d'une façon irréprochable tant dans le service qu'en dehors du service ;*
- n'a pas fait tout son possible pour conserver ou rétablir sa santé, pour ne pas nuire à sa santé ni intentionnellement ni par négligence grave ;*
- n'a pas donné l'exemple par la façon de se comporter et d'accomplir ses devoirs ;*
- n'a pas observé les règles découlant de la loyauté, de la solidarité et de la camaraderie ;*
- n'a pas tenu compte de l'intérêt du service et ne s'est pas abstenu de tout ce qui pourrait nuire à la bonne renommée de la force publique en général et du corps dont il fait partie ;*
- n'a dans l'exercice comme en dehors de ses fonctions pas évité tout ce qui pourrait compromettre le caractère officiel dont il est revêtu, donné lieu à scandale, blessé les convenances et compromis les intérêts du service dans l'exercice de ses fonctions*
- s'est absenté sans congé et sans motifs reconnus légitimes », pour* confirmer la peine disciplinaire prononcée par le directeur général pour les faits ainsi énoncés :

- « pour avoir, le 18 mai 2010, été absent jusqu'à 9.50 heures sachant qu'il aurait dû commencer son service à 8.00 heures, qu'il avait de plus à cette même heure rendez-vous avec le directeur adjoint de la circonscription régionale ;*
- pour avoir, le même jour, eu un taux de 0,37 mg d'alcool par litre d'air expiré constaté par éthylotest à 10.05 heures ;*
- pour avoir consommé une quantité importante de boissons alcooliques la veille d'une journée de travail pendant laquelle de surcroît il avait un rendez-vous important ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 décembre 2010, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à l'annulation sinon subsidiairement à la réformation de la décision confirmative du ministre du 21 septembre 2010 précitée.

Par jugement du 20 juillet 2011, le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation, tout en déclarant le recours principal en annulation non fondé et en rejetant la demande en allocation d'une indemnité de procédure en faveur de Monsieur ... avec condamnation de ce dernier aux frais.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 26 août 2011, Monsieur ... a régulièrement fait entreprendre le jugement précité du 20 juillet 2011, dont il sollicite la réformation dans le sens de voir réformer, sinon annuler la décision ministérielle précitée du 21 septembre 2010 avec mise des frais à charge de l'Etat et condamnation de celui-ci à une indemnité de procédure de 1.500.- € pour la première instance et d'un même import de 1.500.- € pour l'instance d'appel.

L'appelant reprend en substance les moyens déjà exposés en première instance à l'encontre de la décision ministérielle critiquée. La partie publique, de son côté, demande la confirmation du jugement entrepris et s'appuie *grosso modo* sur les moyens par elle déjà fournis en première instance.

En premier lieu, l'appelant reprend son moyen tiré de la violation des dispositions de l'article 32.1 de la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la force publique, ci-après « *la loi du 16 avril 1979* », et allègue un défaut de motivation dans le chef du ministre statuant en tant qu'instance d'appel ainsi désignée. Dans la mesure où cette instance de recours aurait pour but de garantir à l'administré que sa requête soit réexaminée et que ses moyens soient entendus par une nouvelle autorité administrative hiérarchiquement supérieure, le ministre n'aurait pas pu se contenter d'un simple « *copier coller* » de la première décision. Dès lors, il n'aurait pas rempli les exigences de l'obligation de motivation telle que mises en avant par ledit article 32.1 pour ne pas avoir spécifiquement et individuellement motivé sa décision sur appel.

L'article 32.1 de la loi du 16 avril 1979 dispose que « *La décision qui inflige une peine disciplinaire (...) est motivée et arrêtée par écrit* ».

Les premiers juges ont d'abord décidé de façon pertinente qu'au-delà du terme inapproprié d'« *appel* » la procédure disciplinaire devant le ministre est à analyser en tant que recours administratif hiérarchique non contentieux et ne saurait dès lors être considérée par rapport aux principes régissant une procédure contentieuse sinon juridictionnelle.

Ils ont encore dégagé à bon escient à partir des éléments de fait produits en cause que le ministre a motivé sa décision à suffisance de droit tant en ce qui concerne les faits concrètement reprochés à Monsieur ... qu'en ce qui est relatif aux dispositions légales sur lesquelles la sanction disciplinaire est fondée, ensemble les explications complémentaires du délégué du gouvernement en première instance, étant entendu que celles-ci ont été reprises voire amplifiées en instance d'appel. C'est dès lors à juste titre que le moyen tiré d'une violation de l'article 32.1 de la loi du 16 avril 1979 a été déclaré non fondé.

En second lieu, l'appelant invoque une violation de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), ainsi que de l'article 14 de la Constitution en faisant valoir que le caractère vague des incriminations ainsi que le vaste éventail des peines disciplinaires susceptibles d'être prononcées violeraient le principe de la légalité des peines et offriraient à l'administration un

pouvoir discrétionnaire, voire arbitraire de nature à créer une insécurité juridique inadmissible au regard des normes visées par lui.

Plus particulièrement, il estime que les notions d'« *insubordination* » ou de « *comportement irréprochable* » ne permettraient pas de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite à même d'être sanctionnée, ni la sévérité de la peine à appliquer.

Le risque d'arbitraire se trouverait démontré, selon lui à partir de la position du directeur régional prise à son égard le 9 juin 2008 sur le reproche lui adressé d'avoir été contrôlé pendant son service avec un taux d'alcoolémie de 0,20 mg/l d'air expiré, aucune suite n'ayant été donnée à cette constatation. Suivant l'appelant, l'article 22 de la loi du 16 avril 1979 invoqué par le tribunal comme étant une garantie contre l'arbitraire serait également inefficace pour être suffisamment subjectif et ne pas couronner d'efficacité l'application du principe de l'égalité. Par ailleurs, il ne serait pas certain que l'appelant ait effectivement bénéficié des dispositions dudit article.

Enfin, l'annulation de la décision ministérielle serait encourue alors qu'il n'en résulterait nullement que l'administration ait pris en considération la gravité de la faute commise, le grade, la nature de l'emploi et les antécédents de l'appelant, tel qu'y énoncés, en arrêtant la sanction disciplinaire par lui encourue.

Les premiers juges ont correctement dégagé à partir des dispositions de l'article 7 CEDH et de l'article 14 de la Constitution que ceux-ci, chacun de son côté, consacrent le principe de la légalité des peines. Ils ont encore circonscrit d'une façon pertinente, à partir de deux arrêts de la Cour constitutionnelle des 3 décembre 2004 (arrêt 23/04, mém. A. n° 201 du 23 décembre 2004) et 14 décembre 2007 (arrêt 41/07, mém. A. n° 1 du 11 janvier 2008), que si en règle générale le droit disciplinaire devait répondre aux exigences du principe de la légalité des peines, le droit disciplinaire était appelé à tolérer dans la formulation des comportements illicites et dans l'établissement des peines à encourir une marge d'interprétation sans que le principe de la spécification de l'incrimination et de la peine ne soit affecté dans la mesure où des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettaient de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite à sanctionner et la sévérité de la peine à appliquer. De même, ledit principe de la légalité des peines ne faisait pas obstacle à ce qu'en matière disciplinaire les infractions soient définies par référence aux obligations légales et réglementaires auxquelles est soumise une personne en raison des fonctions qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève.

C'est encore à bon escient que les premiers juges se sont référés à l'article 22 de la loi du 16 avril 1979 imposant que l'application des sanctions disciplinaires doit se régler notamment d'après la gravité de la faute commise, le grade, la nature de l'emploi et les antécédents du militaire inculpé.

D'un point de vue concret et abstraction faite des moyens ci-après analysés, la peine prononcée faisant partie des peines de moindre gravité, se dégage implicitement mais nécessairement d'une démarche complexe tenant compte à la fois de la gravité des fautes commises, du grade de commissaire en chef revêtu par l'intéressé à l'époque et de l'emploi par lui exercé à la tête du ... de ..., tout en tenant compte des antécédents du représentant de la force publique inculpé. C'est dès lors encore à juste titre que le tribunal a déclaré non fondé le moyen tiré d'une violation de l'article 7 CEDH ensemble l'article 14 de la Constitution.

En troisième lieu, l'appelant critique les premiers juges pour avoir rejeté son moyen tiré de la violation de l'article 10*bis* de la Constitution, pour ne pas avoir été autrement développé, ni circonstancié quant aux dispositions légales concrètement visées.

En instance d'appel, il vient préciser qu'au regard du principe de l'égalité de traitement consacré par l'article 10*bis* de la Constitution, il critique précisément le fait qu'au niveau de la loi du 16 avril 1979 l'instruction soit effectuée par le supérieur hiérarchique alors que pour le droit commun de la fonction publique, à partir de la loi modificative du 19 mai 2003, le statut général a vu l'instauration d'un commissaire du gouvernement *a priori* indépendant, chargé spécifiquement et exclusivement de l'instruction disciplinaire. De la sorte, l'appelant déclare viser l'article 31 de la loi du 16 avril 1979 en ce qu'il charge précisément le supérieur hiérarchique de l'instruction disciplinaire pour voir effectuer le test de la conformité à l'article 10*bis* de la Constitution face aux dispositions du statut général tel que modifié par la loi précitée du 19 mai 2003 portant instauration d'un commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire dans le contexte de la fonction publique en général. Il entrevoit une discrimination dans le fait que notamment le fonctionnaire de police soit traité de façon différente et moins favorable en devant comparaître devant son supérieur hiérarchique, alors que les autres fonctionnaires de l'Etat relèveraient, en matière d'instruction disciplinaire, d'un commissaire du gouvernement indépendant spécifiquement mis en place à ces fins. Etant un fonctionnaire public, l'agent de police devrait bénéficier des mêmes garanties que ses pairs. Aucune justification objective ne se trouverait vérifiée pour sous-tendre utilement la distinction opérée par la loi.

L'appelant se réfère encore à un arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 décembre 2007 (n° 41/07, précité) en ce qu'il a retenu relativement à l'entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) que, celle-ci étant responsable de la rentabilité de la gestion de l'entreprise, ce serait pour des raisons économiques que la loi du 19 mai 2003 ayant modifié le statut général ne permettait pas à l'EPT d'assumer ses responsabilités en matière notamment de discipline du personnel dans un environnement commercial hautement compétitif. Cet argumentaire ne saurait éminemment valoir en l'occurrence où la force publique, relevant elle-aussi du secteur public, ne serait certainement pas soumise à un objectif de rentabilité de la sorte dans un environnement commercial hautement compétitif.

Le représentant étatique se réfère précisément au fait que la Cour constitutionnelle a décidé que des procédures disciplinaires différentes pouvaient avoir lieu, d'un côté pour les fonctionnaires et agents de l'EPT et, de l'autre, pour la fonction publique en général, sans être contraires à l'article 10*bis* de la Constitution pour estimer que la même solution devrait être dégagée par rapport à la question soulevée par l'appelant. S'il y avait certes des différences entre les procédures disciplinaires notamment concernant la personne qui procède à l'instruction disciplinaire, cela ne saurait pourtant créer une discrimination dès lors que l'instruction serait faite avec impartialité et objectivité, tel que requis par la loi. Ce ne serait pas parce que la loi aurait désigné en règle générale pour les agents publics un commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire que les autres fonctionnaires chargés par des lois spéciales d'une mission analogue ne seraient pas garants de l'impartialité requise.

Le représentant étatique renvoie au nombre d'affaires contentieuses dans lesquelles également l'impartialité tant objective que subjective dudit commissaire du gouvernement serait remise en cause, de même que son indépendance. En plus, les reproches formulés par ailleurs à l'encontre du commissaire du gouvernement se dédoubleraient en ce qu'il ne procéderait pas seulement à l'instruction disciplinaire mais déciderait encore s'il y avait lieu

de renvoyer le dossier au conseil de discipline ou plutôt au ministre l'ayant chargé de l'instruction.

La partie publique fait encore valoir que pas plus qu'en première instance l'appelant n'aurait, devant la Cour, précisé son moyen en ce qu'il critiquerait d'une manière générale la procédure disciplinaire prévue pour les membres de la force publique. Enfin les devoirs des membres de la force publique ne seraient précisément pas les mêmes que ceux des autres fonctionnaires de l'Etat, alors qu'ils auraient des obligations particulières. Dès lors, il y aurait lieu de prendre à leur égard des décisions disciplinaires de façon plus rapide sans pour autant léser les droits de la défense. Une discrimination des membres de la force publique ne saurait dès lors être entrevue à ce niveau.

En termes de réplique, l'appelant estime que l'Etat admettrait l'existence d'une discrimination dans le chef des fonctionnaires de police en reconnaissant que leur situation de fait serait la même que celle des fonctionnaires de l'EPT. Or, la Cour constitutionnelle aurait précisément, à travers son arrêt du 14 décembre 2007 précité, retenu qu'il existait une discrimination entre les fonctionnaires de l'EPT et les autres fonctionnaires, mais que celle-ci était justifiée par des raisons tenant à la compétitivité entrevue à un niveau commercial essentiellement. Vu que ces dernières raisons ne pourraient certainement pas être vérifiées pour le corps de la police grand-ducale, l'on se trouverait en l'occurrence en présence d'une discrimination vérifiée, mais non autrement justifiée. En pointant la différence suivant laquelle ce serait le supérieur hiérarchique qui, pour les membres du corps de la police, fonctionnaires de l'Etat, mènerait l'instruction disciplinaire, l'appelant déclare avoir entendu mettre l'accent sur le fait que ce serait ce même supérieur hiérarchique qui se trouve à l'origine de la procédure disciplinaire, pour l'avoir déclenchée et qui, pour le surplus, en sa qualité de supérieur hiérarchique, aurait demandé les explications à l'intéressé concernant les faits lui reprochés avant le déclenchement de la procédure disciplinaire. Suivant l'appelant, il aurait ainsi procédé à une enquête « *à charge* ».

Tel que le moyen tiré par l'appelant d'une violation de l'article 10*bis* de la Constitution a été précisé en instance d'appel, il se recouvre largement avec celui déjà invoqué tiré de la violation de l'article 6 CEDH, en ce que l'un et l'autre mettant en cause, à partir des différents points de vue juridiques adoptés, l'impartialité du supérieur hiérarchique considéré dans ses différentes attributions telles que prévues à partir de l'article 31 de la loi du 16 avril 1979 en matière disciplinaire.

L'appelant réaffirme d'abord l'applicabilité de l'article 6 CEDH en matière disciplinaire en se référant à la fois à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à celle des juridictions administratives luxembourgeoises. Il n'entrevoit pas l'impartialité alléguée dans le chef du supérieur hiérarchique agissant en matière disciplinaire tant d'un point de vue de l'impartialité objective que d'un point de vue de l'impartialité subjective.

Au niveau de l'impartialité objective, l'appelant s'appuie essentiellement sur les alinéas 2 et 5 de l'article 31 de la loi du 16 avril 1979 en faisant valoir que le directeur régional est à la fois à l'origine des poursuites disciplinaires, en se saisissant des faits qu'il juge nécessaires de poursuivre, tout en instruisant le dossier et en transmettant ses conclusions au chef de corps. De la sorte, il procéderait à une prise de position décisive quant à la suite de la procédure disciplinaire. Plus particulièrement, le fait d'initier une enquête disciplinaire relèverait d'un acte positif. Le directeur régional aurait en effet un choix, celui d'ouvrir ou de

ne pas ouvrir une enquête disciplinaire au vu des faits lui présentés. Ce choix relèverait d'un jugement de valeur sur les faits en question. En jugeant ces faits, le directeur régional, d'une certaine manière, prendrait position quant aux éventuels reproches qui, au cours de l'enquête, sont susceptibles d'être retenus à l'encontre du fonctionnaire en question. A cet escient, l'appelant se réfère à Cambacérès qui a estimé déjà à son époque « *qu'il est difficile que l'homme qui poursuit conserve son impartialité lorsqu'il s'agit d'instruire* » et que « *les citoyens trembleraient s'ils voyaient dans le même homme le pouvoir de les accuser et celui de recueillir ce qui peut justifier leur accusation* ».

L'appelant se réfère encore à un arrêt de la Cour militaire de Belgique du 18 décembre 1985 (J.T. 1986, page 73) retenant que le cumul par l'auditeur militaire des fonctions de juge d'instruction et de ministère public constitue une violation des articles 5 et 6 CEDH, étant donné qu'une des conditions essentielles du droit à un procès équitable serait la séparation de l'instruction et de la poursuite.

Au titre de l'impartialité subjective, l'appelant insiste pour dire que le 19 mai 2010 le directeur régional avait décidé de lui notifier l'ouverture d'une instruction disciplinaire, censée être à charge et à décharge, sur base de faits qu'il avait lui-même constatés et à travers une instruction où il a joué un rôle actif. L'appelant indique en fait qu'il a été en retard à un rendez-vous fixé précisément par la direction régionale, ce de quoi le directeur régional adjoint aurait informé le directeur régional. A partir de là, ce dernier aurait eu déjà à l'égard de l'appelant des reproches et des griefs. Ce serait sur cette prémisse que l'appelant aurait été convoqué et que, suite à un entretien, le directeur régional aurait supputé qu'il avait consommé de l'alcool et l'aurait obligé à se soumettre à un éthylotest.

Dans l'espèce précise soumise à la Cour, ce serait dès lors à l'encontre de la personne même du directeur régional que les manquements allégués auraient été produits. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il ne serait dès lors pas normal que ce soit précisément le même directeur régional qui notifie à l'intéressé le commencement d'une instruction disciplinaire le lendemain des faits, qui l'instruise, qui entende l'appelant et qui *in fine* propose une sanction dans son chef. L'appelant estime que pour le moins le directeur régional avait un préjugé à son encontre relativement aux faits qui se sont produits devant lui, étant donné qu'il a figuré en tant que véritable protagoniste des événements. D'après l'appelant, ceci expliquerait à suffisance que l'enquête n'aurait été menée qu'à charge. Ce serait dans un tel contexte qu'il faudrait comprendre que malgré l'absence d'antécédents disciplinaires, à part une réprimande, dans le chef de l'appelant, le directeur général aurait jugé « *que la manière générale de servir* » de l'appelant ne donnait pas satisfaction, sans toutefois étayer cette affirmation par un élément de preuve concret, étant constant qu'à l'époque Monsieur ... exerçait des fonctions à responsabilité depuis de nombreuses années pour avoir été, dès 2006, chargé des fonctions de chef de service du ... de

Si par impossible l'article 6 CEDH était jugé inapplicable à l'espèce, l'appelant demande à voir confirmer les premiers juges en ce qu'ils ont retenu au titre de principes généraux du droit notamment le principe d'équitable procédure comprenant le principe général d'impartialité et celui du respect des droits de la défense, mais, contrairement à eux, en retenant une violation du principe d'impartialité.

L'Etat demande de voir confirmer la jurisprudence antérieure de la Cour et rejeter le moyen de la violation de l'article 6 CEDH. Le cas d'espèce serait différent de celui jugé par la Cour militaire de Belgique en ce qu'en l'occurrence on ne serait pas en présence d'un auditeur

militaire ni d'une personne qui exercerait à la fois les fonctions de juge d'instruction et de ministère public, étant donné que pour la procédure menée à l'encontre de l'appelant une personne était chargée de l'instruction et une autre de la prise de la décision, à savoir sur appel le ministre qui a décidé sous le contrôle des juridictions administratives. Également sous cet aspect aucune violation de la CEDH ne serait vérifiée.

Il est constant que la décision prononçant la sanction disciplinaire, outre le fait qu'elle a pu être soumise à un recours précontentieux, se trouve susceptible d'être contrôlée suivant deux instances devant le tribunal administratif, puis devant la Cour administrative qui, dans le cadre de pareil recours, sont également appelés à vérifier la régularité de la procédure disciplinaire jusque lors menée, de sorte que l'argumentaire tiré par l'appelant d'une non-conformité à l'article 6 CEDH, en ce qui concerne les garanties judiciaires relatives à un juge impartial et indépendant, manque d'être pertinent en l'occurrence. En conséquence, le moyen tiré de la violation de l'article 6 CEDH est à écarter comme tel, par confirmation du jugement entrepris sur ce point.

Cependant, tel que l'ont encore relevé à bon escient les premiers juges, il est admis que si l'autorité administrative n'est pas formellement soumise au respect de l'article 6 CEDH, lorsqu'elle statue en matière disciplinaire, elle est néanmoins tenue d'observer les principes généraux du droit qui s'imposent en la matière, dont plus particulièrement le principe d'équitable procédure, comprenant celui de l'impartialité de l'autorité, et ce même en l'absence d'un texte exprès qui consacrerait ces principes pour la matière précise concernée.

Les premiers juges ont encore exposé de manière pertinente les deux volets, objectif et subjectif, de l'impartialité qui sont susceptibles de se poser. D'un point de vue subjectif, l'impartialité consiste en ce que l'organe enquêteur, chargé de l'instruction de l'affaire disciplinaire, n'ait pas procédé à des prises de position antérieures de nature à préjuger du résultat de la procédure disciplinaire par lui menée, tandis que d'un point de vue objectif, il ne faut pas que ledit enquêteur puisse être soupçonné d'une partialité découlant de conditions structurelles ou organisationnelles.

En vertu de l'article 31 de la loi du 16 avril 1979, pris en son point 1, l'instruction disciplinaire appartient au chef hiérarchique compétent de l'agent de la force publique concerné, là où le conseil de discipline n'intervient pas. En l'occurrence, il est constant que le chef hiérarchique compétent dans le cas de Monsieur ... était le directeur régional, à savoir plus précisément le directeur de la circonscription régionale de ..., de sorte qu'une question de compétence ne se trouve pas posée comme telle en l'occurrence.

D'après le point 2 dudit article 31, le chef hiérarchique, à savoir en l'occurrence le directeur régional, du moment qu'il revêt le grade requis, également vérifié en l'espèce, procède à une instruction lorsque des faits laissant présumer que l'agent de la force publique a manqué à ses devoirs au sens de la loi du 16 avril 1979 sont à sa connaissance. C'est dans le cadre de cette instruction qu'il est amené à rassembler tous les éléments à charge et à décharge de l'agent de la force publique susceptibles d'avoir une influence sur les décisions à prendre.

C'est en vertu du point 3 du même article 31 que le directeur régional, en tant que chef hiérarchique compétent, a été amené à notifier à l'agent de la force publique présumé fautif les faits qui lui sont reprochés.

Enfin, en vertu du point 5 du même article 31, le même supérieur hiérarchique autre que le chef de corps, en l'occurrence toujours le directeur régional, a transmis le dossier avec ses conclusions au chef de corps.

Tel que l'a souligné à bon escient l'appelant, la situation de l'espèce est particulière en ce que les faits retenus pour asseoir la peine disciplinaire prononcée à travers la décision ministérielle actuellement critiquée se trouvent « *en circuit fermé* » pour s'être produits, pour l'essentiel, face au directeur régional, outre le fait que déjà la loi, à travers ledit article 31 prévoit à son tour une procédure, également « *en circuit fermé* » devant le supérieur hiérarchique, en l'occurrence ledit directeur régional. Les liens se sont dès lors éminemment resserrés en l'espèce.

En particulier, le retard de l'appelant par rapport au rendez-vous auprès du directeur régional adjoint a non seulement été de suite relaté par ce dernier au directeur régional, mais c'est ce dernier qui fut à la tête des événements à partir du moment où il se trouva face à face avec l'appelant, perçut une exhalation d'air empreinte d'alcool, ordonna un test à l'éthylomètre, se saisit des faits et notifia dès le lendemain l'ouverture d'une instruction disciplinaire à Monsieur ... en s'appuyant sur les éléments de la veille tirés du retard au rendez-vous et d'une exhalation d'air comprenant des émanations d'alcool, coiffée par un taux de 0,37 mg/l d'air expiré suivant l'éthylotest par lui ordonné. C'est le même directeur régional qui poursuivit l'instruction disciplinaire avec notamment la demande d'explications du 10 juin 2010, suivie de la notification des faits du 7 juillet 2010 et du rapport final d'instruction disciplinaire du 20 juillet 2010 adressé au directeur général avec comme analyse que « *le commissaire en chef ... a contrevenu aux articles 2, 3, 8, 9, 12 et 15 de la loi du 16 avril 1979 concernant la discipline dans la force publique* » et qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer le dossier au conseil de discipline mais de le sanctionner par une amende de la compétence du directeur général.

La Cour est amenée à constater à partir de l'ensemble des éléments du dossier et plus particulièrement de ceux relatifs à l'instruction disciplinaire que dans le cas d'espèce particulier, l'essentiel des faits reprochés et retenus à charge de l'agent de la force publique ... sont ceux constatés par le supérieur hiérarchique lui-même sur mesure de vérification ordonnée par lui, et notifiés dès le lendemain à l'intéressé pour donner ouverture à l'instruction disciplinaire, menée par le même supérieur hiérarchique jusqu'à et y compris le rapport final comprenant en tant que conclusion la poursuite pour faute disciplinaire et la proposition de sanction à arrêter à l'encontre de l'intéressé. Toute la procédure préliminaire à partir de ses primes débuts de constat et de vérification des faits, finalement retenus, pour l'essentiel du moins, à la base de la sanction disciplinaire prononcée s'étant produits en circuit interne, le principe d'impartialité de l'organe amené à opérer dans le cadre de l'instruction de la procédure disciplinaire ne se trouve plus respecté, par rapport aux exigences primaires dudit principe d'impartialité. Autrement dit, à partir du point de vue de l'agent de la force publique auquel sont reprochés des faits à conséquence disciplinaire, la garantie d'impartialité de l'organe se trouvant à la tête de la procédure disciplinaire menée ne s'est plus trouvée vérifiée, au-delà de ce que cet organe, dans son for intérieur, ait pu agir sans *a priori* subjectif, ni déséquilibre dans sa mission d'instruire à charge et à décharge, mais que du fait que dès à partir du constat et de la vérification des faits, tels que notifiés, pas plus de deux yeux n'aient été impliqués, à part le supérieur hiérarchique lui-même, les garanties impartiales ne se trouvent objectivement pas vérifiées.

Il s'ensuit que contrairement aux conclusions des premiers juges, la procédure disciplinaire menée par le supérieur hiérarchique encourt l'annulation pour non-observation, essentiellement d'ordre structurel, du principe de l'impartialité de l'organe appelé à mener l'instruction disciplinaire. Cette nullité de la procédure menée affecte directement la décision ministérielle actuellement critiquée, rendue en bout de phase précontentieuse, laquelle encourt à son tour l'annulation.

De la sorte, l'analyse des autres moyens soulevés devient superfétatoire.

L'appelant sollicite une indemnité de procédure de 1.500.- € pour la première instance et une indemnité du même import de 1.500.- € pour l'instance d'appel.

Il y a lieu de rejeter l'une et l'autre de ces indemnités, les conditions légales afférentes n'étant remplies dans aucune des deux hypothèses.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit justifié ;

réformant, annule la décision attaquée du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région du 21 septembre 2010 et renvoie le dossier devant ledit ministre pour transmission à l'organe compétent en vue d'une reprise, le cas échéant, de la procédure disciplinaire *ab initio* ;

écarte les demandes en allocation d'une indemnité de procédure de l'appelant formulées pour les deux instances ;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux dépens des deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, vice-président,
Serge SCHROEDER, conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original.

Luxembourg, le 22 novembre 2016
Le greffier en chef de la Cour administrative