

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 31820C du rôle  
Inscrit le 14 décembre 2012

---

### **Audience publique du 19 mars 2013**

**Appel formé par Monsieur ..., ...,  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 7 novembre 2012 (n° 29867 du rôle)  
en matière de promotion**

---

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 31820C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 14 décembre 2012 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... ..., commissaire en chef, demeurant à ..., dirigé contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 7 novembre 2012 (n° 29867 du rôle), ayant rejeté son recours contentieux tendant à la réformation sinon à l'annulation d'une décision du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région du 9 janvier 2012 portant rejet de sa demande tendant à « *voir sa promotion au grade de commissaire en chef rétroagir au 1<sup>er</sup> janvier 2008* » ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 9 janvier 2013 par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 4 février 2013 par Maître Jean-Marie BAULER au nom de Monsieur ... ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 27 février 2013 par le délégué du gouvernement ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jean-Marie BAULER et Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 12 mars 2013.

---

Par arrêté du 31 décembre 2007, le ministre de la Justice nomma Monsieur ... ..., commissaire de police, au poste de chef de groupe adjoint du centre d'intervention de la circonscription régionale de ... avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Par courrier du 30 avril 2009, Monsieur ... s'adressa audit ministre en le priant de bien vouloir lui indiquer le motif à la base des promotions au grade de commissaire en chef de deux de ses collègues, étant donné qu'il s'estimait « *défavorisé dans [ses] droits d'avancement* ». Il précisa encore dans ledit courrier qu'il avait accompli la fonction de chef de groupe adjoint au centre d'intervention de ... depuis 16 mois, sans être rémunéré en conséquence, tout en ajoutant que l'article 23.1. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ci-après « *le statut général* », semblerait prévoir une indemnisation dans de telles hypothèses.

Par arrêté du ministre de la Justice du 30 avril 2009, Monsieur ... fut nommé au grade de commissaire en chef de police avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2009.

Par courrier du 5 juin 2009, le directeur général de la Police grand-ducale transmet le courrier du 30 avril 2009 de Monsieur ... au ministre de la Justice, tout en prenant position quant à la promotion de certains commissaires au sein de la Police grand-ducale suite à la publication de la note de service n° 105 du 21 décembre 2007 déterminant les postes permettant d'accéder au grade de commissaire en chef (...), ainsi que quant aux conditions d'accès au grade ....

Par courrier du 11 juin 2009, Monsieur ... s'adressa au Gouvernement en conseil dans les termes suivants : « *En date du 30 avril 2009, j'ai adressé une lettre de réclamation à Monsieur le Ministre de la Justice au sujet de la promotion (non conforme ?) au grade de commissaire en chef de certains commissaires de police.*

*Je voudrais mettre en exergue que jusqu'à ce jour, ma lettre de réclamation est restée sans réponse. Il va de soi que ceci est un acte répréhensible à mon égard. De facto j'ai décidé d'exercer mon droit de réclamation, tel que régi par les dispositions de l'article 33 du statut général (...).* ».

Par courrier du 16 juin 2009, le ministre de la Justice informa le directeur général de la Police grand-ducale qu'il partageait ses vues en matière d'accès au grade .... Il ajouta qu'en ce qui concerne l'indemnisation éventuellement sollicitée par Monsieur ... en vertu de l'article 23 du statut général, il y aurait lieu de considérer que l'intéressé occuperait auprès du centre d'intervention de ... non pas momentanément des fonctions supérieures, mais qu'il aurait été affecté à cet emploi dirigeant par arrêté ministériel et que ce changement de fonction serait intervenu à la demande de l'intéressé.

Par courrier de son mandataire du 12 octobre 2009, Monsieur ... s'adressa au ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, entretemps en charge du dossier, ci-après « *le ministre* », en expliquant qu'il aurait rempli toutes les conditions pour accéder au grade de commissaire en chef depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Or, dans la mesure où d'autres commissaires auraient été nommés au grade de commissaire en chef en date du 31 mars

2009, alors même qu'ils n'auraient pas rempli les conditions pour accéder audit grade, il y aurait lieu de conclure qu'il aurait été victime d'une discrimination, contraire à l'article 10bis de la Constitution. Enfin, il demanda au ministre de pouvoir bénéficier du grade de commissaire en chef à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le 5 mars 2010, le ministre s'adressa au mandataire de Monsieur ... dans les termes suivants :

*« En réponse à votre courrier du 12 octobre 2010 [2009], je suis au regret de vous informer que je ne m'estime pas compétent pour connaître de la demande que vous introduisez au nom de Monsieur .... Vous n'êtes certainement pas sans savoir que votre mandant a déjà exercé son droit de réclamer tel qu'il est régi par l'article 33 du statut général des fonctionnaires de l'Etat, et que dans sa séance du 31 juillet 2009 le Conseil de Gouvernement a statué, en déclarant les reproches formulés par Monsieur ... concernant certaines promotions, comme n'étant pas fondés.*

*Le Gouvernement en son ensemble s'étant ainsi prononcé sur un différend opposant un fonctionnaire à son ministre de ressort, il ne m'appartient pas de réexaminer les griefs gisant à la base de cette décision. (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 16 juillet 2010, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du ministre du 5 mars 2010 et de la décision dudit ministre résultant de son silence de plus de trois mois observé à la suite de la demande lui adressée le 12 octobre 2009 pour l'hypothèse où la lettre ministérielle du 5 mars 2010 ne serait pas à considérer comme décision.

Par jugement du 20 juin 2011 (n° 27104 du rôle), le tribunal administratif se déclara incompétent pour connaître du recours en réformation, déclara le recours irrecevable pour autant qu'il tendait à l'annulation de la décision du ministre résultant de son silence de plus de trois mois à la suite de la demande lui adressée le 12 octobre 2009, reçut le recours en annulation pour le surplus, au fond, le déclara non justifié et en débouta Monsieur ..., rejeta encore la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par celui-ci, tout en le condamnant aux frais de l'instance.

Par un arrêt du 8 novembre 2011 (n° 28907C du rôle), la Cour administrative, par réformation du jugement du tribunal administratif du 20 juin 2011, annula la décision du ministre du 5 mars 2010 au motif que c'était à tort que le ministre s'était déclaré incompétent et lui renvoya le dossier en prosécution de cause.

Par une décision du 9 janvier 2012, le ministre rejeta la demande formulée par Monsieur ... dans les termes suivants :

*« En réponse à votre courrier du 12 septembre 2009 [sic], je suis au regret de vous informer que je ne saurai faire droit à la demande de Monsieur ... tendant à voir sa promotion au grade de commissaire en chef rétroagir au 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

*Il est certes vrai que Monsieur ... occupe depuis cette date le poste de chef de groupe adjoint au Centre d'Intervention de ... et, partant, remplit la condition prévue à l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier. Cette condition n'est toutefois pas suffisante pour obtenir une promotion au grade de commissaire en chef, celle-ci étant en outre subordonnée à l'existence d'une vacance de poste dans ce grade.*

*C'est précisément en raison de l'indisponibilité d'emplois dans le grade ..., que Monsieur ... n'a pu obtenir une nomination qu'avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2009.*

*Contrairement à ce que vous affirmez l'acceptation d'un poste à responsabilité ne donne pas nécessairement et, dans la pratique, quasiment jamais lieu à une promotion immédiate.*

*Il échet finalement de relever qu'il me serait impossible, sous peine de léser les droits de tierces personnes, de faire rétroagir la promotion de Monsieur ... au 1<sup>er</sup> janvier 2008. [...]* »

Par une requête déposée le 15 février 2012 au greffe du tribunal administratif, Monsieur ... introduisit un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision précitée du ministre du 9 janvier 2012.

Par jugement du 7 novembre 2012, le tribunal se déclara incompétent pour connaître du recours principal en réformation, reçut le recours subsidiaire en annulation en la forme, au fond, le déclara non justifié, rejeta la demande de saisine de la Cour constitutionnelle formulée par le demandeur, tout en le déboutant de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et en le condamnant aux frais de l'instance.

Pour ce faire, le tribunal, après avoir retenu que le demandeur justifiait d'un intérêt suffisant à agir contre la décision du ministre du 9 janvier 2012, releva en premier lieu que d'après les articles 23 et 24 du règlement grand-ducal modifié du 27 avril 2007 déterminant 1) les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier, 2) les conditions d'admission au Service de police judiciaire et au Service de contrôle de l'aéroport, 3) le statut et l'indemnité des volontaires de police, 4) le droit de priorité des volontaires de l'armée pour accéder à la carrière des inspecteurs, ci-après « *le règlement grand-ducal du 27 avril 2007* », la promotion des commissaires au grade de commissaire en chef avait en principe lieu à l'ancienneté et qu'il pouvait être dérogé à cette règle par le directeur général de la police pour établir des critères différents d'avancement pour les catégories d'agents occupant des emplois visés par les dispositions de l'article 24, pour, par exemple, assurer une répartition géographique équilibrée des personnes occupant des postes à responsabilité. Le tribunal nota encore que la contrepartie de ce pouvoir de fixer des critères d'avancement dérogeant à la règle de l'ancienneté consistait dans l'obligation du directeur de la police de respecter ces critères et de ne pas y déroger au cas par cas, sous peine de verser dans l'arbitraire.

Les premiers juges constatèrent ensuite que Monsieur ... avait été nommé chef adjoint du centre d'intervention de avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008, de sorte à remplir la condition énoncée à l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007. D'après le tribunal, cette circonstance n'entraînait cependant pas sa nomination automatique au grade de commissaire en chef du seul fait de cette nomination au poste de chef de groupe adjoint, étant donné que la promotion au grade ... dépendait non seulement de l'acceptation d'un des postes à responsabilité visés à l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007, mais également des priorités établies, le cas échéant, par le directeur général de la police en cette matière, ainsi que de la disponibilité globale de postes à responsabilité du niveau de commissaire en chef. Or, comme le nombre de postes dans le grade ... se trouvait fixé à 186 en vertu du règlement grand-ducal du 31 juillet 2006 fixant le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé pour les diverses carrières dans les administrations et services de l'Etat, ci-après « *le règlement grand-ducal du 31 juillet 2006* », le tribunal arriva à la conclusion qu'il n'y avait donc pas de vacances dans ce grade et que le ministre, *a priori*, pouvait valablement refuser de faire bénéficier le demandeur du grade ... rétroactivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le tribunal rejeta ensuite le moyen de Monsieur ... tiré d'une prétendue violation du principe d'égalité de traitement contraire à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution et du principe d'égalité d'accès à la fonction et à l'avancement, à défaut par celui-ci de préciser en quoi et par rapport à quel autre agent il avait été traité de façon discriminatoire par application de la législation précitée.

Quant au volet du moyen tiré d'une violation de l'égalité de traitement en ce que le règlement grand-ducal du 27 avril 2007 en tant que tel, ainsi que celui du 31 juillet 2006 seraient contraires à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le tribunal releva d'abord que le contrôle de la constitutionnalité des règlements grand-ducaux ne relevait pas de la compétence de la Cour constitutionnelle, mais des cours et tribunaux, et qu'il lui appartenait, sur le fondement de l'article 95 de la Constitution, d'apprécier la conformité des dispositions incriminées des articles 23 et 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 et de celui du 31 juillet 2006 par rapport à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

Sur ce, le tribunal rappela qu'il était admis que les pouvoirs publics pouvaient, sans violer le principe d'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition toutefois que les différences instituées procèdent de disparités objectives, qu'elles soient rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but et que le principe constitutionnel d'égalité devant la loi découlant de l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution appelait une analyse à deux degrés, en ce sens qu'il convenait de façon préalable de vérifier la comparabilité des deux catégories de personnes par rapport auxquelles le principe est invoqué, et que si cette comparabilité est vérifiée, dans un deuxième stade, la juridiction saisie était amenée à analyser si la différenciation qui existe par hypothèse entre ces deux catégories de personnes était objectivement justifiée ou non.

Sur ce, le tribunal retint que le nombre de postes prévus dans le grade ... était nécessairement limité à un certain pourcentage de celui du corps de la police grand-ducale, à savoir 186 par application du règlement grand-ducal du 31 juillet 2006, de sorte que la vacance de postes correspondant au grade afférent et l'occupation d'un des postes de l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 constituaient en réalité deux conditions devant être remplies cumulativement et s'appliquant d'ailleurs sans distinction à tous les agents désireux d'accéder au grade .... Les premiers juges relevèrent finalement que les deux cas d'agents décrits par le demandeur, et qui d'après lui auraient été traités de manière différente, n'étaient pas comparables, dans la mesure où ils ne se trouvaient pas dans la même situation de fait et de droit, les premiers ne remplissant pas la condition tenant à une vacance de poste, tandis que les autres la remplissaient.

Partant, le tribunal rejeta le recours de Monsieur ... comme non fondé.

Par requête déposée le 14 décembre 2012 au greffe de la Cour administrative, Monsieur ... a régulièrement relevé appel du jugement du 7 novembre 2012.

L'appelant soutient que la question essentielle qui se pose au regard de l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution serait celle de savoir s'il existe respectivement une discrimination injustifiée ou une différence de traitement injustifiée à son égard par rapport aux autres collègues ayant occupé un poste identique pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 30 avril 2009 et concernant les conditions de travail, à savoir l'exécution des tâches, l'exercice des responsabilités et les conditions de rémunération. Dans ce contexte, il rappelle qu'il a été nommé au poste de chef de groupe adjoint avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008, condition *sine qua non* pour accéder au grade de commissaire en chef, et renvoie à une liste reprenant les noms de fonctionnaires occupant également un poste de chef de groupe adjoint et dont certains ont bénéficié de la nomination au grade de commissaire en chef. Or, sur cette liste ne figureraient pas moins de 11 fonctionnaires exerçant les mêmes fonctions et assumant les mêmes responsabilités que lui-même, tout en bénéficiant de conditions de rémunération plus avantageuses pour avoir bénéficié de la promotion au grade .... Partant, il existerait une différence de traitement injustifiée dans son chef par rapport à d'autres fonctionnaires. D'après Monsieur ..., la partie étatique confondrait les notions de « *emploi/poste* » d'un côté, avec « *grade/promotion* » de l'autre, et la véritable raison pour laquelle il n'aurait pas bénéficié du grade ... au moment où il avait été nommé au poste à responsabilité de chef de groupe adjoint résiderait dans le nombre insuffisant des grades par rapport aux emplois y donnant droit. La question essentielle resterait celle de l'égalité de traitement concernant les conditions de travail et il appartiendrait à l'Etat de justifier pour quelles raisons il existe un nombre de grades insuffisant par rapport aux postes donnant accès au grade .... Ainsi, il appartiendrait à l'Etat, soit d'augmenter le nombre de grades en l'adaptant au nombre de postes, soit de réduire le nombre de postes pour s'aligner sur le nombre de grades existants.

La partie étatique demande la confirmation pure et simple du jugement dont appel, tout en signalant que l'appelant n'a pu bénéficier de la promotion au grade de commissaire en chef qu'à partir du 1<sup>er</sup> mai 2009, étant donné que tous les autres chefs de groupe adjoints au grade de commissaire en chef avaient été nommés à cette fonction à une date

antérieure à la date de nomination de Monsieur ... et avaient donc droit à cet avancement avant celui-ci. Vu que les avancements au grade ... sont subordonnés aux disponibilités des emplois dans ce grade et dépendent donc de la libération de ces emplois par d'autres fonctionnaires dans ce grade, l'appelant n'aurait été en rang utile qu'à partir du 1<sup>er</sup> mai 2009. Le raisonnement de l'appelant tiré d'un principe de droit privé « *à travail égal, salaire égal* » ne saurait valoir dans le cadre d'un litige opposant un fonctionnaire à l'Etat-employeur, alors que dans la logique du droit de la fonction publique, la rémunération ne serait pas fixée par référence à l'emploi occupé, mais par rapport au grade et à l'ancienneté dans le grade.

D'après l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 « *aucun commissaire de police ne peut accéder au grade de commissaire en chef s'il n'a pas accepté, et ceci selon la priorité établie par le directeur général de la Police en fonction des besoins du service, un des emplois suivants : (...)* ».

3) *chef adjoint d'un centre d'intervention (...)* ».

La Cour estime, contrairement aux développements de l'appelant, que la question soulevée à l'heure actuelle dans le cas d'espèce se recoupe avec la problématique déjà toisée par la Cour administrative dans son arrêt du 3 mai 2012 (n° 29696C du rôle), à savoir que d'après l'appelant, l'accès au grade ... devrait lui être acquis dès le moment où il accède à un des postes à responsabilité prévus par l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007, en l'occurrence chef de groupe adjoint d'un centre d'intervention, tandis que d'après la partie étatique, l'accès au grade ... serait conditionné par deux éléments à savoir, d'une part, la nomination à un des postes à responsabilité et, d'autre part, la disponibilité d'un poste vacant au grade ....

Partant, il y a lieu de reprendre les conclusions retenues par l'arrêt précité du 3 mai 2012, à savoir, d'une part, qu'il n'existe pas d'automatisme entre la nomination à un des postes à responsabilité prévus à l'article 24 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 et l'accès au grade ... de commissaire en chef, étant donné que la promotion au grade ... dépend non seulement de l'acceptation d'un des postes à responsabilité visés audit article 24, mais également des priorités établies, le cas échéant, par le directeur général en cette matière, ainsi que de la disponibilité globale de postes à responsabilité du niveau du commissaire en chef, et, d'autre part, que le nombre des postes à responsabilité est de fait supérieur à celui des postes existant au niveau du grade ..., ce dernier nombre dépendant de l'effectif total du corps de la police grand-ducale.

Finalement, Monsieur ... n'énervé pas utilement les données fournies par le délégué du gouvernement suivant lesquelles tous les fonctionnaires au grade de commissaire en chef et ayant assumé la fonction de chef de groupe adjoint au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ont été confrontés à un délai d'attente se situant entre 13 et 17,5 mois entre la date de nomination au poste à responsabilité et leurs nominations respectives au grade de commissaire en chef.

S'il est certes exact que l'appelant, tout comme ses autres collègues, a dû occuper un poste à responsabilité pendant plusieurs mois avant d'accéder au grade ... et a partant durant cette période effectué le même travail à des conditions de rémunération moins avantageuses que ses collègues ayant déjà accédé au grade ..., la Cour ne constate cependant à ce niveau aucun traitement discriminatoire contraire à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, étant donné que tous les fonctionnaires, nommés avant et après Monsieur ... au grade ..., ont été confrontés à pareil délai d'attente.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que l'appel laisse d'être fondé en chacun de ces volets et que le jugement dont appel est à confirmer dans toute sa teneur, y compris en ce qu'il a débouté Monsieur ... de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure pour la première instance.

Eu égard à l'issue du litige, il y a également lieu de rejeter la demande en allocation d'une indemnité de procédure formée par l'appelant pour l'instance d'appel.

**Par ces motifs,**

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

reçoit l'appel du 14 décembre 2012 en la forme ;

au fond, le dit non justifié ;

partant, en déboute l'appelant ;

confirme le jugement entrepris ;

rejette les demandes en allocation d'une indemnité de procédure formulées par Monsieur ... pour la première instance et pour l'instance d'appel ;

condamne Monsieur ... aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,  
Lynn SPIELMANN, conseiller,  
Martine GILLARDIN, conseiller,



et lu par le 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 de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s. WILTZIUS

s. RAVARANI

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 22 novembre 2016  
Le greffier de la Cour administrative