

## **COUR ADMINISTRATIVE**

Numéro 32893C du rôle

Inscrit le 14 juin 2013

---

### **Audience publique du 26 novembre 2013**

**Appel formé par Monsieur ..., ...,  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 6 mai 2013 (n° 29575 du rôle)  
en matière de promotion**

---

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 32893C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 14 juin 2013 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... ..., brigadier-chef auprès de la police grand-ducale, demeurant à ..., dirigé contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 6 mai 2013 (n° 29575 du rôle), ayant rejeté son recours tendant à la réformation sinon à l'annulation d'une décision du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région du 14 septembre 2011 portant refus de le nommer à la carrière de l'inspecteur ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 10 juillet 2013 par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 26 septembre 2013 par Maître Jean-Marie BAULER au nom de Monsieur ... ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 13 octobre 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 Jonathan HOLLER, en remplacement de Maître Jean-Marie BAULER et Madame le délégué du gouvernement Marie-Anne KETTER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 7 novembre 2013.

---

Par arrêté du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, ci-après « *le ministre* », du 24 décembre 2009, Monsieur ... fut nommé au grade de brigadier principal de police avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et par un arrêté subséquent dudit ministre du 1<sup>er</sup> janvier 2011, il fut nommé au grade de brigadier-chef de police avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Par décision du ministre du 18 mai 2011 adressée au directeur général de la police grand-ducale, notifiée à Monsieur ... en date du 20 mai 2011, il fut décidé que conformément aux articles 48 et 49 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 à 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* », Monsieur ... n'était pas autorisé « *à participer à la prochaine épreuve de sélection pour l'admission au Service de police judiciaire alors que l'admission au Service de police judiciaire est réservée au personnel de la carrière des inspecteurs* ».

Par courrier de son mandataire du 28 juin 2011 à l'adresse du ministre, Monsieur ... fit état de ce qu'il aurait réussi au cours de l'année 2010, dans le cadre d'un changement de carrière, « *l'examen de promotion concernant la carrière de l'inspecteur* », de sorte qu'au vu de la réussite audit examen, il sollicita formellement sa nomination dans la carrière de l'inspecteur « *le cas échéant, hors cadre* » en invoquant les articles 4, alinéa 1<sup>er</sup>, et 6 du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 fixant les conditions et les modalités des changements de carrière du cadre policier, ci-après « *le règlement grand-ducal du 14 juillet 2003* ».

Le ministre informa le 14 septembre 2011 le mandataire de Monsieur ... de son refus de faire droit à cette demande aux motifs suivants :

« *Il est vrai que Monsieur ... a réussi l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur de police et, à ce titre, peut prétendre à une nomination hors cadre dans la carrière de l'inspecteur. Toutefois, le passage de la carrière du brigadier à celle de l'inspecteur ne pourra, au vu des dispositions des articles 3 et 6 du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 fixant les conditions et les modalités des changements de carrière du cadre policier, et en l'absence de dispositions organisant l'intégration du fonctionnaire dans le cadre ouvert de la carrière de l'inspecteur, se faire qu'au moment où le fonctionnaire de référence de votre mandant accèdera au cadre fermé* ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 7 décembre 2011, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du ministre du 14 septembre 2011.

Par jugement du 6 mai 2013 (n° 29575 du rôle), le tribunal administratif se déclara incompétent pour connaître du recours en réformation, reçut le recours en annulation pour le surplus, au fond, le déclara non justifié et en débouta Monsieur ..., rejeta encore sa

demande en allocation d'une indemnité de procédure, tout en le condamnant aux frais de l'instance.

Pour ce faire, le tribunal releva en premier lieu que l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 ne prévoyait aucun automatisme entre la réussite à l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur et la nomination à un poste d'inspecteur de police, étant donné que ladite disposition réglementaire devait être lue ensemble avec l'article 5 du même règlement grand-ducal disposant qu'« *en attendant sa nomination dans la nouvelle carrière, le fonctionnaire de la carrière du brigadier qui a réussi à l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur est maintenu dans sa carrière initiale avec garantie de tous ses droits acquis* », et admettre l'argumentation développée par le demandeur serait de nature à enlever tout sens audit article 5, car cela impliquerait que la simple réussite d'un examen de promotion soit automatiquement constitutive de l'attribution d'un poste.

Le tribunal rejeta ensuite le moyen de Monsieur ... tiré d'une prétendue violation de l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ci-après « *la loi du 16 avril 1979* », en ce que ladite disposition légale consacrerait le droit à la promotion automatique. D'après les premiers juges, loin de prévoir une promotion automatique, l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 avril 1979 se référerait expressément à la possibilité pour le pouvoir exécutif de prendre un règlement grand-ducal afin de réglementer la promotion du fonctionnaire et que ce ne serait qu'au cas où, dans une matière déterminée, le pouvoir exécutif n'avait pas pris un tel règlement que les dispositions générales dudit article 5 devraient s'appliquer. Or, comme le règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 détermine précisément dans la matière sous examen le changement de carrière des brigadiers de police en vue d'accéder à la fonction d'inspecteur de police, le tribunal retint que c'est par une juste application dudit règlement grand-ducal, notamment par référence à ses articles 3, paragraphe 2, et 6 que la décision litigieuse avait été prise, un avancement, loin de se faire de manière immédiate, se faisant sur base du tableau d'avancement.

Le tribunal rejeta finalement le moyen de Monsieur ..., d'après lequel l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 violerait l'article 10bis de la Constitution. Dans ce contexte, le demandeur avait formulé une question préjudicielle à poser à la Cour constitutionnelle afin de savoir « *si l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup> du RGD du 14 juillet 2003 est conforme à l'article 10bis de la Constitution, alors que d'après l'autorité de la police le fonctionnaire de la carrière du brigadier qui a réussi à l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur ne bénéficie pas automatiquement d'une nomination à une fonction de cette carrière alors que le caporal de carrière de l'armée qui a réussi à l'examen de promotion du sous-officier de carrière bénéficie automatiquement à une nomination hors cadre à un grade de sous-officier de carrière de l'Armée proprement dite* ».

Par rapport à ce moyen, les premiers juges notèrent en premier lieu que l'article 2 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle n'attribuait compétence à celle-ci que pour vérifier la conformité des dispositions législatives par

rapport à une disposition de la Constitution, hypothèse non envisagée par le demandeur dans le cadre de son moyen. Pour le surplus, le tribunal releva que Monsieur ... entendait faire comparer la situation des caporaux de carrière de l'armée avec celle des brigadiers de la police grand-ducale, à savoir la situation de personnes appartenant non seulement à des carrières différentes mais relevant également d'institutions différentes, de sorte qu'il ne pouvait être question d'une comparabilité des situations ainsi visées, le problème soulevé par le demandeur relevant d'ailleurs plutôt de l'opportunité politique que juridique.

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

Par requête déposée le 14 juin 2013 au greffe de la Cour administrative, Monsieur ... a régulièrement relevé appel du jugement du 6 mai 2013.

Il réitère en premier lieu son moyen tiré d'une violation de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003, lu ensemble avec l'article 5 dudit règlement. D'après l'appelant, l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 prévoirait pour le fonctionnaire de la carrière de brigadier une nomination immédiate à la fonction d'inspecteur et l'article 5 dudit règlement grand-ducal, tout en faisant référence à un délai d'attente, garantirait au fonctionnaire « *tous ses droits acquis* ». Partant, lesdites dispositions réglementaires devraient être interprétées dans le sens que malgré le maintien du fonctionnaire dans sa carrière initiale, celui-ci devrait bénéficier des droits de la carrière de l'inspecteur, à savoir sa nomination en tant qu'inspecteur et la possibilité de pouvoir passer les épreuves en vue de l'admission au Service de police judiciaire.

Aux termes de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 :

*« Lorsque le fonctionnaire de la carrière du brigadier a réussi à l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur, il bénéficie d'une nomination à une fonction de la carrière de l'inspecteur de police. Il continuera à occuper sa propre vacance de poste.*

*En cas d'échec à cet examen, le fonctionnaire ne pourra présenter une nouvelle demande de changement de carrière qu'après un délai de trois ans.*

*Un second échec entraînera la perte définitive du droit de présenter une demande de changement de carrière ».*

L'article 5 du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 dispose que :

*« En attendant sa nomination dans la nouvelle carrière, le fonctionnaire de la carrière du brigadier qui a réussi à l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur est maintenu dans sa carrière initiale avec garantie de tous ses droits acquis ».*

La Cour, à l'instar du tribunal, arrive à la conclusion qu'il se dégage d'une lecture combinée de ces deux articles qu'il n'existe pas un automatisme entre la réussite à l'examen de promotion à la carrière de l'inspecteur et la nomination à un poste d'inspecteur de police, nomination qui, elle, constitue un préalable à l'admission à l'épreuve de sélection du personnel du Service de police judiciaire.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que les textes légaux et réglementaires doivent être interprétés de préférence de façon à dégager un sens concordant, en conciliant les termes de leurs dispositions plutôt que d'en voir dégager des significations contradictoires (cf. Cour adm. 8 janvier 2009, n° 24794C du rôle, Pas. adm. 2012 V° Lois et règlements, n° 86 et autres références y citées).

Or, pareille lecture conciliante amène la Cour à la conclusion que la réussite à l'examen de promotion de la carrière de l'inspecteur donne droit à une nomination à une fonction de la carrière de l'inspecteur, le cas échéant décalée dans le temps, et ne consacre pas un automatisme à pareille fonction immédiatement après la réussite à cet examen. L'intéressé en cause bénéficie partant du droit à être nommé le moment venu à un poste d'inspecteur, en cas de vacances de postes, tout en étant maintenu dans sa carrière initiale de brigadier avec maintien de ses droits acquis, comme par exemple la nomination de Monsieur ... au grade P4 de la carrière de brigadier obtenue le 1<sup>er</sup> janvier 2011 postérieurement à sa réussite à l'examen de promotion à la carrière de l'inspecteur, épreuves qui s'étaient déroulées les 22, 24 et 26 février 2010.

Le moyen afférent de l'appelant est partant à rejeter.

Monsieur ... réitère ensuite son moyen tiré de la violation de l'article 5 de la loi du 16 avril 1979 en ce que ladite disposition légale consacrerait le droit à la promotion automatique. D'après l'appelant, l'administration pourrait uniquement s'opposer à une promotion en cas de non-aptitude du fonctionnaire en cause, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, avec comme conséquences, d'une part, qu'il devrait être nommé dans la carrière de l'inspecteur, et, d'autre part, qu'il serait en droit de participer à la prochaine épreuve de sélection pour l'admission au Service de police judiciaire. Pour son cas précis, l'application des dispositions inscrites au règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 aurait pour conséquence qu'il devrait attendre jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2014 pour bénéficier de son « *droit immédiat à la promotion* », au motif que le fonctionnaire classé 1<sup>er</sup> à l'examen de promotion à la carrière d'inspecteur ne remplit la condition des 10 années de grade prévue à l'article 23 du règlement grand-ducal du 27 avril 2007 qu'à cette date et que partant aucun policier ayant passé l'examen de promotion en 2010 ne pourra accéder au cadre fermé avant le 1<sup>er</sup> octobre 2014. Or, comme le droit à la promotion serait un droit personnel et individuel, le pouvoir réglementaire ne pourrait faire dépendre la promotion d'un fonctionnaire remplissant toutes les conditions requises du fait qu'un autre fonctionnaire ne remplit pas encore ces conditions.

La partie étatique rétorque que la décision attaquée est basée sur une réglementation spécifique et plus précisément l'article 6 du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 disposant que :

*« Le fonctionnaire qui change de carrière est placé hors cadre dans la carrière de l'inspecteur. »*

*Il pourra avancer hors cadre aux fonctions du cadre fermé de sa nouvelle carrière lorsque les fonctions du même grade sont atteintes par les fonctionnaires de rang égal ou immédiatement inférieur de sa nouvelle carrière (...) ».*

Partant, en présence de ce texte de loi spécial, l'article 5 de la loi du 16 avril 1979 ne trouverait pas application et le rang de Monsieur ... serait fixé sur la base du tableau d'avancement établi à la suite de l'examen de promotion, de sorte que le ministre n'aurait partant pas pu faire droit à la demande de promotion de l'appelant et le promouvoir au grade P5 avant le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

La Cour, tout comme le tribunal, ne perçoit pas de contradiction entre l'article 5 de la loi du 16 avril 1979 et les dispositions inscrites au règlement grand-ducal du 14 juillet 2003, notamment celles concernant le changement de carrière des brigadiers de police.

Si l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 avril 1979 donne de manière générale une définition de la notion de « *promotion* », ledit paragraphe prend cependant également soin de préciser que « *dans la mesure où les lois concernant les administrations et services n'en disposent pas autrement, la promotion du fonctionnaire se fait dans les conditions et suivant les modalités prévues par un règlement grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat* ».

C'est partant à bon droit que la partie étatique argumente, d'une part, que la situation de l'appelant se trouve régie par la réglementation spécifique applicable en matière de changements de carrière du cadre policier et, d'autre part, que ladite réglementation n'est pas contraire au droit de promotion tel que consacré par l'article 5 de la loi du 16 avril 1979 prévoyant textuellement que les critères de promotion sont fixés par règlement grand-ducal.

Comme retenu ci-avant, la Cour ne décèle partant aucune contradiction entre la règle spéciale à caractère réglementaire et la norme supérieure à valeur législative, l'article 5 de la loi du 16 avril 1979 ne prévoyant précisément pas un droit « *immédiat* » à la promotion, de sorte que les modalités de promotion telles qu'inscrites au règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 trouvent application.

Le moyen afférent de l'appelant est dès lors à rejeter, ce d'autant plus qu'il n'est même pas allégué que les dispositions réglementant les conditions et les modalités des changements de carrière du cadre policier auraient été violées au détriment de Monsieur ... dans le cas d'espèce.

Monsieur ... réitère finalement son moyen de première instance tiré d'une violation de l'article 10*bis* de la Constitution consacrant le principe d'égalité devant la loi en ce que le règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 instituerait un régime discriminatoire, non objectivement justifié, par rapport au règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 consacrant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'armée proprement dite. En effet, le fonctionnaire de la carrière du brigadier de la Police grand-ducale ayant réussi à l'examen de promotion de la carrière de

l'inspecteur ne bénéficie pas automatiquement d'une nomination à une fonction de cette carrière, tandis que le caporal de carrière de l'armée ayant réussi à l'examen-concours de promotion du sous-officier de carrière bénéficierait automatiquement d'une nomination hors cadre à un grade de sous-officier de carrière de l'armée proprement dite. Dans ce contexte, il estime que le statut des policiers serait sensiblement similaire à celui des militaires et les deux corps ne seraient pas suffisamment distincts pour être soumis à des règles diamétralement opposées en matière d'avancement et de promotion, ce qui serait encore démontré par les *verbatim* sensiblement identiques des articles 4 du règlement grand-ducal du 14 juillet 2003 et 15 du règlement grand-ducal précité du 27 août 1997. Or, force serait de constater que dans la pratique les caporaux de l'armée obtiendraient automatiquement leur promotion dans le grade pour lequel ils remplissent les conditions.

La Cour estime, contrairement aux développements de l'appelant, que si les caporaux de l'armée et les brigadiers de la Police grand-ducale font partie de la « *force publique* » au sens large, ceux-ci ne sont cependant pas, les uns par rapport aux autres, dans une situation comparable permettant d'engager le contrôle par rapport au principe de l'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. En effet, tel que souligné par les premiers juges, les caporaux, d'un côté, et les brigadiers de la police, de l'autre côté, appartiennent à des carrières différentes et relèvent également d'institutions différentes.

A cela s'ajoute que l'article 2 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle n'attribue compétence à celle-ci que pour vérifier la conformité des dispositions législatives par rapport à une disposition de la Constitution, hypothèse non envisagée dans le cadre du moyen sous analyse, Monsieur ... ne libellant même pas une question préjudicielle précise à soumettre à la Cour constitutionnelle dans le contexte de la prétendue violation de l'article 10*bis* de la Constitution.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que l'appel laisse d'être fondé en chacun de ses 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 juin 2013 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 les deux instances ;

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

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, vice-président,  
Serge SCHROEDER, premier 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 de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s.WILTZIUS

s.DELAPORTE

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