

Audience publique du 25 juin 2019

Recours formé par Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de la Sécurité intérieure
en matière de discipline

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 41528 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 1^{er} août 2018 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... à ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de la Sécurité intérieure du 25 juin 2018 prononçant la peine disciplinaire de la rétrogradation au grade 6 échelon 13 avec la circonstance qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant une durée de trois ans ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 30 novembre 2018 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 2 janvier 2019 par Maître Jean-Marie BAULER pour compte de son mandant ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 30 janvier 2019 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jonathan HOLLER, en remplacement de Maître Jean-Marie BAULER et Madame le délégué du gouvernement Sarah ERNST en leurs plaidoiries respectives, à l'audience publique du 8 mai 2019.

Par transmis du 17 novembre 2015, le directeur général de la Police grand-ducale, ci-après le « directeur général », pria le directeur de la circonscription régionale d'..., dénommé ci-après le « directeur régional », de procéder à une instruction disciplinaire à charge et à décharge de Monsieur ..., chef du commissariat de proximité de ..., et ce, dans le cadre du dossier pénal « ... ».

En date du 26 novembre 2015, Monsieur ... accusa réception d'une notification d'ouverture d'une instruction disciplinaire à son encontre, référencée sous le n° ..., ledit acte de notification étant daté au 18 novembre 2015.

Le 9 mars 2017, Monsieur ... fut auditionné par le directeur régional dans le cadre de l'instruction disciplinaire menée à son encontre.

Le 25 septembre 2017, Monsieur ... accusa réception de la notification des faits fautifs dans le cadre de l'instruction disciplinaire diligentée à son encontre conformément à l'article 30 et suivants de la loi modifiée du 16 avril 1979 concernant la discipline dans la Force Publique, ci-après désignée par « la loi du 16 avril 1979 », sous le n° ... et fut informé dans le même acte de la possibilité de présenter ses observations et de solliciter un complément d'instruction endéans les dix jours de la notification.

Le 2 octobre 2017, Monsieur ... transmet ses observations écrites par rapport aux faits lui reprochés au directeur régional.

En date du 19 octobre 2017, le directeur régional adressa au directeur général le rapport d'instruction disciplinaire établi à charge et à décharge de Monsieur ... portant la référence Suivant ce rapport, Monsieur ... aurait contrevenu aux articles 2, 3, paragraphe 5 et 9, paragraphe 1 de la loi du 16 avril 1979, pour ne pas avoir exécuté promptement et complètement les prescriptions et ordres de service, ne pas avoir soumis l'intérêt personnel à l'intérêt du service, ne pas s'être comporté de façon irréprochable en service, ne pas avoir donné l'exemple par la façon de se comporter et d'accomplir ses devoirs, ne pas avoir assuré sa responsabilité de la surveillance du service et de la discipline de ses subordonnés, et ne pas avoir tenu compte de l'intérêt du service et ne pas s'être abstenu de tout ce qui pourrait nuire à la bonne renommée de la force publique en général et du corps dont il fait partie.

En date du 21 novembre 2017, le directeur général saisit le Conseil de discipline de la force publique, dénommé ci-après le « Conseil de discipline », de l'instruction disciplinaire menée à charge et à décharge de Monsieur

Le 8 février 2018, le Conseil de discipline prononça son avis en proposant d'appliquer à Monsieur ... la sanction disciplinaire prévue à l'article 19, paragraphe 9 de la loi du 16 avril 1979, à savoir la rétrogradation au grade 6 échelon 13 avec la circonstance qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant un délai de 3 ans, et ce, aux motifs suivants :

« Le Conseil de Discipline :

Vu le dossier disciplinaire constitué à charge de

..., commissaire en chef, né le ... à ..., demeurant à L-...,

transmis le 22 novembre 2017 au Président du Conseil de discipline de la Force Publique par le Directeur Général de la Police Grand-Ducale;

Vu la convocation de l'inculpé pour l'audience du Conseil de discipline du 18 janvier 2018 à 14.00 heures;

Sur le rapport de son président à cette audience;

Entendu l'inculpé ... en ses explications et déclarations personnelles.

Par notification du 25 septembre 2017, ... s'est vu notifier les faits lui reprochés conformément à l'article 31 de la loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique. A la suite de cette notification des faits, a présenté ses observations écrites le 2 octobre 2017. Il conteste avoir eu connaissance des agissements inqualifiables de ses subordonnés.

L'inculpé ... se voit reprocher la méconnaissance des devoirs suivants imposés par la loi du 16 avril 1979 :

- *de ne pas avoir exécuté promptement et complètement les prescriptions et ordres de service (art. 2)*
- *de ne pas s'être comporté d'une façon irréprochable tant dans le service qu'en dehors du service (art. 2)*
- *de ne pas avoir donné l'exemple par la façon de se comporter et d'accomplir ses devoirs (art. 3§5)*
- *ne pas avoir assuré sa responsabilité de la surveillance du service et de la discipline de ses subordonnés (3§5)*
- *de ne pas avoir tenu compte de l'intérêt du service et de ne pas s'être abstenu de tout ce qui pourrait nuire à la bonne renommée de la force publique en général et du corps dont il fait partie (art. 9§1).*

Les faits reprochés à ... sont les suivants :

« En tant que chef du « groupe ... » du centre d'intervention principal d'... et supérieur hiérarchique des fonctionnaires visés par l'instruction disciplinaire du « ... », le commissaire en chef ... a omis, par son attitude de commandement trop passive et par une gestion du groupe trop administrative, de prendre toute initiative ayant pu faire cesser ou du moins freiner les dysfonctionnements mis à jour par l'éclatement du scandale » ».

Dans le cadre de l'instruction disciplinaire, ..., a été entendu le 9 mars 2017 et dans le cadre de l'affaire pénale ... a été entendu le 10 janvier 2013 quant aux faits. Lors de ces auditions ... a rejeté toute responsabilité dans les faits commis par ses subordonnés, en expliquant qu'il a dirigé son groupe sans quitter son bureau, qu'il n'avait aucune relation amicale avec les membres du groupe et qu'il n'a fréquenté le ... qu'à deux reprises et à titre privé. ... a cependant terminé son audition lors de l'instruction disciplinaire par la remarque particulièrement éloquente : « (...) Es war quasi Tradition in ... schon seit jeher, dass die Polizei aus ... und die Etablissements der ... eine spezielle Dynamik und ein Eigenleben hatten. (...) ».

Lors de son audition dans le cadre de l'affaire pénale ... a expliqué le fonctionnement du groupe dont il était le responsable. Son adjoint le commissaire ... était un alcoolique qui ne lui était d'aucun secours. Son adjoint effectif était dès lors le commissaire était conscient qu'au sein du groupe, il y avait des rivalités qu'il essayait de calmer. Notamment les agents ..., ..., ... et ... n'auraient pas été véritablement intégrés dans le groupe.

Il n'a pas contesté que certains des membres de son groupe parlaient souvent de

Le cynisme de ... est cependant apparent, lorsqu'à la question de l'agent qui lui pose la question de savoir s'il est au courant de la façon dont les entraîneuses des cabarets comme le « ... » étaient rémunérées, il a répondu qu'il n'en savait rien parce qu'il ne fréquentait pas

ce genre d'établissements à titre privé. Il était cependant évident que la question avait une autre portée. Il ne s'agissait pas de savoir si ... fréquentait les cabarets, mais il s'agissait de savoir, si le commissaire en chef savait qu'il existait à ... des établissements dans lesquels les tenanciers exerçaient une activité de proxénète. ... n'a pas hésité à affirmer qu'il ignorait tout de ces activités et que l'agent ... lui avait un jour rapporté qu'il avait effectué un contrôle dans le « ... » et que ce contrôle a été négatif.

... tente de nous faire croire qu'en tant que commissaire en chef et malgré le fait qu'il avait à deux reprises fréquenté le « ... » à l'occasion d'une fête de service, il était le seul policier d'... qui ignorait que dans certains établissements et plus particulièrement le « ... » des entraîneuses s'adonnaient à la prostitution, notamment pour le compte de

Il résulte des instructions disciplinaires poursuivies à l'encontre des agents ..., ..., ..., ..., ... et ... et des affaires pénales poursuivies à l'encontre des agents ..., ... et ... qui ont tous fait partie du groupe dont ... était le chef, que tous ces agents ont couvert les activités de proxénète du dénommé ... et qu'en contrepartie de cette protection du moins certains de ces agents ont eu des relations sexuelles non tarifées avec des hôtes. Toutes ces personnes avaient de très bonnes relations avec ... chez qui elles pouvaient consommer des boissons gratuitement, un agent ayant même essayé d'acquérir à bon prix un véhicule que ... avait obtenu au moyen d'une escroquerie particulièrement odieuse.

A cela s'ajoute que les policiers zélés et droits, qui ne voulaient pas participer à ces dérives, étaient non seulement tenus à l'écart pour un soi-disant manque de collégialité par les principaux protagonistes de cette affaire, mais qui plus est, le dénommé ... avait distillé à ... les coordonnées personnelles et les horaires de travail du 1^{er} inspecteur ..., qui s'est vu menacer par un tenancier ce qui a provoqué chez cet agent une dépression nerveuse.

... ne pouvait ignorer qu'à ... il y avait des cabarets dans lesquels la prostitution était exercée. En tant que commissaire en chef dans ce secteur, il était par ailleurs censé savoir, que le « ... » était un établissement dans lequel des entraîneuses s'adonnaient à la prostitution, ce d'autant plus qu'il avait à deux reprises fréquenté ce local et que lors d'une de ces visites, en l'occurrence le 8 décembre 2012, il a quitté le local à 4.43 du matin. Lors de cette même visite, ... s'est par ailleurs étonné que ... s'adressait à lui avec son prénom « ... ». Apparemment cela ne l'a pas interpellé autrement. Il ne pouvait dès lors que s'étonner que dans ces établissements aucune infraction n'a jamais été constatée et il aurait dû vérifier pour quelle raison telle était le cas.

Le directeur régional ... dans son rapport de synthèse du 31 juillet 2017, retient ce qui suit :

« Il était donc toléré et accepté par les policiers initiés que des policiers nouvellement affectés à ... aient été intronisés par leurs anciens pairs dans le nightlife Cette remarque est importante, car elle décote l'existence d'un cercle de cadres intermédiaires actifs qui apparaissent dans le dossier ... et qui exercent encore actuellement des responsabilités d'encadrement au niveau d'une unité de police ou d'un groupe, en l'occurrence le comch ... et le com ... ».

Il ne peut pas être contesté que la lutte contre le proxénétisme, la traite d'êtres humains et le contrôle des heures de fermeture (des heures) des débits de boissons font partie des tâches du policier.

Par leur présence dans le cabaret, sans verbaliser l'exploitant pour des faits qui sont indubitablement à qualifier de proxénétisme, les policiers sous les ordres de ... ont ostensiblement couvert les activités illégales de l'exploitant Tant les prostituées que leurs clients ont dès lors nécessairement dû avoir l'impression, et ce à juste titre, que les activités de ... s'exécutaient sous la protection de la police et plus particulièrement de son chef.

L'article 14 de la loi du 16 avril 1979 dispose que « Tout supérieur est tenu de veiller à ce que les militaires placés sous ces ordres ou sur lesquels il a un pouvoir disciplinaire, accomplissent les devoirs qui lui incombent et d'employer, le cas échéant, les moyens de discipline mis à sa disposition.

Tout manquement à la discipline engage la responsabilité du supérieur qui se serait fait faute d'appliquer ou de provoquer des sanctions disciplinaires ».

Comme il a été relevé ci-avant ... ne pouvait ignorer que les cabarets à ... et plus particulièrement celui exploité par ..., étaient des établissements qui ne respectaient pas l'heure de fermeture et dans lesquels des hôtesses étaient présentes, comme il a lui-même pu le constater au moins à une reprise à 4.43 heures du matin. ... reconnaît qu'il n'a jamais ordonné de contrôles dans les établissements d'.... En tolérant sans sévir la complaisance et la connivence de ses subordonnés à l'égard d'un proxénète, ... a engagé sa responsabilité de chef.

Les faits ci-avant établis à charge de l'inculpé sont d'une gravité extrême. Ils sont parfaitement inadmissibles et ne peuvent être relativisés sous aucun prétexte.

Ces faits constituent les manquements suivants :

- *de ne pas avoir exécuté promptement et complètement les prescriptions et ordres de service (art. 2)*
- *de ne pas s'être comporté d'une façon irréprochable tant dans le service qu'en dehors du service (art. 2)*
- *de ne pas avoir donné l'exemple par la façon de se comporter et d'accomplir ses devoirs (art. 3§5)*
- *de ne pas avoir assuré sa responsabilité de la surveillance du service et de la discipline de ses subordonnés (3§5)*
- *de ne pas avoir tenu compte de l'intérêt du service et de ne pas s'être abstenu de tout ce qui pourrait nuire à la bonne renommée de la Force publique en général et du corps dont il fait partie (art. 9§1)*
- *d'avoir omis de veiller à ce que les militaires placés sous ses ordres accomplissent les devoirs qui leur incombent (art 14).*

Comme le résume parfaitement bien le directeur régional ... dans son rapport de synthèse du 31 juillet 2017 :

« Cette analyse n'a nullement la prétention de trouver des excuses ou circonstances atténuantes aux actions illicites épinglées et imputables à plusieurs policiers du C/P ..., mais elle aura le bénéfice d'apporter des explications aux phénomènes rencontrés, lesquels ne sont le produit ni d'une action arbitraire, ni d'un fait purement aléatoire, ponctuel et isolé. Bien au contraire, ces phénomènes s'inscrivent dans une lente et longue dérive de facteurs ayant hélas conjointement généré et contribué à ce fiasco ».

et un peu plus loin dans le même rapport :

« Pour clarifier, il ne s'agit nullement d'un problème de carrière, mais d'un déficit d'attitude ou de responsabilité dans l'exécution des tâches surtout opérationnelles des chefs d'unité, dont, faut-il le rappeler, la grande majorité, hormis quelques irréductibles éléments, ont tendance à fortement réduire leurs tâches à la simple gestion administrative de l'unité dans un créneau horaire qu'est celui des heures de bureau ».

Conformément à l'article 22 de la loi du 16 avril 1979 sur la discipline dans la Force publique, l'application des sanctions disciplinaires se règle d'après la gravité de la faute commise, le grade, la nature de l'emploi et les antécédents de l'inculpé.

... est entré au service de la police le 21 avril 1986. Il a le rang de commissaire en chef depuis le 1^{er} octobre 2010. Il n'a pas d'antécédents disciplinaires.

La procédure disciplinaire n'a pas pour unique but de sanctionner le policier pour ses manquements, mais elle a pour but d'élucider, si, et, le cas échéant sous quelles conditions, les manquements établis à charge du fonctionnaire, sont compatibles avec le statut des agents de la Force publique.

Il serait inconcevable et il paraîtrait incompréhensible aux yeux du public, qu'un chef de police, convaincu de manquements aussi flagrants à ses devoirs les plus élémentaires, pour avoir couvert, soit, directement, soit indirectement, en omettant notamment de sanctionner ses subordonnés, les activités illicites d'un proxénète, puisse continuer à exercer les mêmes responsabilités qu'auparavant.

A sa décharge il convient cependant de retenir que le rôle de ... n'était que passif et qu'il n'a pas activement protégé les activités illicites de Il n'est par ailleurs pas établi que ... était au courant de tous les faits établis à charge de ses subordonnés.

Le Conseil de discipline propose dès lors d'appliquer à ..., au vu de l'extrême gravité des faits établis à sa charge, la sanction disciplinaire prévue à l'article 1989, à savoir la rétrogradation et une suspension de toute promotion pendant un délai de 3 ans.

PAR CES MOTIFS

le Conseil de discipline, après avoir délibéré conformément à la loi,

propose d'appliquer à ... la sanction disciplinaire prévue à l'article 190, à savoir la rétrogradation au grade 6 échelon 13 et qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant un délai de 3 ans ;

met les frais de la procédure disciplinaire à charge de ..., ces frais liquidés à 15,50 € ».

Par arrêté du 25 juin 2018, le ministre de la Sécurité intérieure, dénommé ci-après « le ministre », prononça à l'encontre de Monsieur ... la rétrogradation au grade 6 échelon 13 avec la circonstance qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant une durée de 3 ans, et ce,

avec effet à partir de la notification du même arrêté. Cette décision, notifiée à l'intéressé en date du 3 juillet 2018, est motivée comme suit :

« Vu l'avis du Conseil de discipline de la Force publique du 8 février 2018 dont copie ci-jointe ;

Vu les faits retenus à charge du commissaire en chef ..., à savoir :

L'inculpé était le chef du groupe ... du Centre d'Intervention principal d'... et supérieur hiérarchique des agents dont l'instruction disciplinaire, respectivement pénale a établi qu'ils ont couvert les activités de proxénète du dénommé Il a en tant que chef du groupe ... du centre d'intervention principal d'... et supérieur hiérarchique des fonctionnaires visés par l'instruction disciplinaire du « ... », omis, par son attitude de commandement trop passive et par une gestion du groupe trop administrative, de prendre toute initiative ayant pu faire cesser ou du moins freiner les dysfonctionnements mis à jour par l'éclatement du scandale « ... ».

L'inculpé ne pouvait en outre pas ignorer qu'il existait à ... des cabarets dans lesquels la prostitution était exercée et plus particulièrement le cabaret « ... », alors qu'au vu de sa fonction de commissaire en chef il était censé savoir qu'il s'agissait d'un établissement dans lequel des entraîneuses s'adonnaient à la prostitution, ce d'autant plus qu'il avait fréquenté ce local à deux reprises.

Il résulte encore des instructions disciplinaires poursuivies à l'encontre des agents ..., ..., ..., ..., ... et ... et des affaires pénales poursuivies à l'encontre des agents ..., ... et ... qui ont tous fait partie du groupe dont l'inculpé était le chef, que tous ces agents ont couvert les activités de proxénète du dénommé ... et qu'en contrepartie de cette protection, du moins certains de ces agents ont eu des relations sexuelles non tarifées avec des hôtes. Toutes ces personnes avaient de très bonnes relations avec ... chez qui elles pouvaient consommer des boissons gratuitement, un agent ayant même essayé d'acquérir à bon prix un véhicule que ... avait obtenu au moyen d'une escroquerie particulièrement odieuse. Par leur présence dans le cabaret, sans verbaliser l'exploitant pour des faits qui sont indubitablement à qualifier de proxénétisme, ces agents ont ainsi donné aux prostituées et à leurs clients l'impression que les activités de ce dernier s'exécutaient sous la protection de la Police.

A cela s'ajoute que les policiers zélés et droits, qui ne voulaient pas participer à ces dérives, étaient tenus à l'écart pour un soi-disant manque de collégialité par les principaux protagonistes de cette affaire.

L'inculpé ne pouvait en outre pas ignorer que l'établissement de ... ne respectait pas les heures de fermeture, alors qu'il avoue lui-même avoir fréquenté ledit établissement à deux reprises et que lors d'une visite le 8 décembre 2012 il a quitté le local à 4.43 heures du matin.

L'inculpé reconnaît par ailleurs ne jamais avoir ordonné des contrôles dans les établissements d'....

Au vu de ce qui précède, en tolérant sans sévir la complaisance et la connivence de ses subordonnés à l'égard d'un proxénète, l'inculpé a engagé sa responsabilité de chef.

Les faits relatés ci-avant et établis à charge de l'inculpé sont d'une gravité extrême et ne peuvent être relativisés sous aucun prétexte. L'inculpé a, par ces agissements, adopté un comportement déloyal à l'égard de sa hiérarchie et durablement affecté la crédibilité de la Police.

Il serait ainsi inconcevable et il paraîtrait incompréhensible aux yeux du public qu'un chef de police, convaincu de manquements aussi flagrants à ses devoirs les plus élémentaires pour avoir couvert, soit, directement, soit indirectement, en omettant notamment de sanctionner ses subordonnés, les activités illicites d'un proxénète, puisse continuer à exercer les mêmes responsabilités qu'auparavant.

Considérant qu'en agissant ainsi, le commissaire en chef ... a violé la discipline militaire et les devoirs qui en découlent, et plus particulièrement ceux énoncés aux articles 2, 3 alinéa 5, 9 alinéa 1^{er} et 14 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique, à savoir :

- de ne pas avoir exécuté promptement et complètement les prescriptions et ordres de service ;*
- de ne pas s'être comporté d'une façon irréprochable tant dans le service qu'en dehors du service ;*
- de ne pas avoir donné l'exemple par la façon de se comporter et d'accomplir ses devoirs ;*
- de ne pas avoir assuré sa responsabilité de la surveillance du service et de la discipline de ses subordonnés ;*
- de ne pas avoir tenu compte de l'intérêt du service et de ne pas s'être abstenu de tout ce qui pourrait nuire à la bonne renommée de la Force publique en général et du corps dont il fait partie ;*
- d'avoir omis de veiller à ce que les militaires placés sous ses ordres accomplissent les devoirs qui leur incombent.*

Le fait que l'inculpé n'a pas activement protégé les activités illicites de ..., que son rôle n'était ainsi que passif et le fait qu'il n'est pas établi que l'inculpé était au courant de tous les faits établis à charge de ses subordonnés, constituent des éléments à décharge.

Vu l'article 22 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ;

Vu l'article 19A, numéro 9 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ;

Arrête :

Article 1er.- *La rétrogradation au grade 6 échelon 13 avec la circonstance qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant une durée de 3 ans est prononcée à l'encontre du commissaire en chef ... à compter de la notification de la présente.*

Article 2. - *L'intéressé est tenu de supporter les frais de procédure s'élevant à 15,50 €.*

Article 3.- *La présente décision est susceptible d'un recours en réformation à introduire devant le Tribunal administratif par ministère d'avocat à la Cour dans un délai d'un mois à partir de la notification de la présente.*

Article 4.- *Le présent arrêté sera adressé à Monsieur le Directeur Général de la Police pour notification à l'intéressé. [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} août 2018, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 25 juin 2018.

Avant tout progrès en cause, il convient de relever que dans le dispositif de sa requête introductive d'instance, le demandeur sollicite la communication de l'intégralité du dossier administratif.

Or, force est de constater que concomitamment avec son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement a versé au greffe du tribunal administratif une copie du dossier administratif et qu'il a par la suite encore versé, tel que sollicité par le demandeur dans le cadre de son mémoire en réplique, le rapport intégral de l'Inspection Générale de la Police, ci-après désignée par « l'IGP ». Il convient ensuite de relever que suite à la communication dudit dossier et le rapport de l'IGP, le demandeur n'a pas fait état d'éléments qui lui feraient défaut ni d'éléments qui lui permettraient d'affirmer qu'il n'aurait pas eu communication de l'intégralité de son dossier. Par ailleurs, à l'audience des plaidoiries, le litismandataire du demandeur n'a pas réitéré sa demande de communication intégrale du dossier administratif, de sorte que cette demande est à rejeter pour défaut d'objet.

Il convient ensuite de déterminer la nature du recours susceptible d'être introduit en l'espèce, dans la mesure où la loi du 16 avril 1979, sur base de laquelle la décision litigieuse a été prise et qui était en vigueur au moment du dépôt du recours sous analyse, n'est plus applicable au personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, suivant l'article 41 de la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, ci-après la « loi du 18 juillet 2018 », publiée au Mémorial A le 28 juillet 2018 et entrée en vigueur 3 jours après sa publication à défaut de disposition spéciale de mise en vigueur contraire. Le tribunal constate encore que par l'article 41 de la loi du 18 juillet 2018, le législateur s'est limité à indiquer purement et simplement que la loi du 16 avril 1979 n'est plus applicable au personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, sans prévoir de dispositions transitoires.

En ce qui concerne les voies de recours à exercer contre une décision prise sur le fondement de la loi du 16 avril 1979, seule la loi en vigueur au jour où la décision a été prise est applicable pour apprécier la recevabilité d'un recours contentieux dirigé contre elle, étant donné que l'existence d'une voie de recours est une règle du fond du droit judiciaire, de sorte que les conditions dans lesquelles un recours contentieux peut être introduit devant une juridiction doivent être réglées suivant la loi sous l'empire de laquelle a été rendue la décision

attaquée, en l'absence, comme en l'espèce, de mesures transitoires¹. Il s'ensuit que la recevabilité d'un recours contre une décision prise sur le fondement de la loi du 16 avril 1979 devra être analysée conformément aux dispositions de cette même loi.

Conformément à l'article 30 de la loi du 16 avril 1979, un recours en réformation à exercer dans un délai d'un mois de la notification de la décision, est prévu en matière de discipline concernant notamment les membres de la force publique dans les cas où la peine prononcée dépasse la compétence du chef de corps, tel que c'est le cas en l'espèce, de sorte que le tribunal est compétent pour connaître du recours principal en réformation.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours en annulation introduit à titre subsidiaire.

Quant à la recevabilité de son recours en réformation, le demandeur fait valoir qu'à son avis l'article 30 de la loi du 16 avril 1979, en ce qu'il prévoit un délai d'un mois pour introduire un recours contentieux en la présente matière, serait contraire à l'article 10bis de la Constitution, en ce qu'il instaurerait un régime différent pour les fonctionnaires de police frappés d'une peine sévère par rapport à ceux frappés d'une peine mineure, sans l'intervention du Conseil de discipline. Il y aurait partant lieu de constater une rupture de l'égalité devant la loi, en ce que la première catégorie de fonctionnaires disposerait d'un délai de recours contentieux d'un mois, alors que ceux de la deuxième catégorie disposeraient d'un délai contentieux de trois mois. Ce raisonnement serait par ailleurs corroboré par le vote de la loi du 18 juillet 2018 étant donné que dans la loi en question, le délai pour introduire un recours en la présente matière serait de trois mois.

A cet égard, il convient de relever que mise à part la circonstance que le recours sous examen, en ce qu'il a été déposé au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} août 2018, a été introduit dans le délai de recours contentieux d'un mois, tel que prévu par l'article 30 de la loi du 16 avril 1979, étant rappelé à cet égard que la notification de ladite décision n'est intervenue qu'en date du 3 juillet 2018, de sorte qu'aucune cause d'irrecevabilité du recours ne saurait être valablement invoquée en cause en raison d'une éventuelle introduction tardive du recours, c'est à juste titre que le délégué du gouvernement souligne que la Cour Constitutionnelle s'est déjà prononcée sur ce point dans un arrêt du 10 juillet 2015, inscrit sous le numéro 00120/15 du registre, a retenu que : *« l'article 30 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique, en tant qu'il prévoit un délai d'un mois pour introduire un recours auprès du tribunal administratif contre une décision prononçant une peine disciplinaire dépassant la compétence du chef de corps, alors que les agents de la force publique sanctionnés d'une peine mineure et les fonctionnaires soumis au statut général sanctionnés d'une peine plus sévère bénéficient d'un délai de trois mois pour introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif, n'est pas contraire à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution [...] »*.

Pour arriver à cette conclusion, la Cour Constitutionnelle a retenu que la différence de traitement des fonctionnaires de la Force publique et des fonctionnaires dépendant du statut général, concernant le délai endéans lequel le recours est à interjeter contre la décision comportant une sanction disciplinaire, répond à une disparité objective, *« procédant de la spécificité de leurs missions respectives, les premiers ayant pour mission d'assurer le*

¹ Trib. adm., 5 mai 2010, n° 25919 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Procédure contentieuse, n° 315 et les autres références y citées ; Cour adm., 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

maintien de l'ordre et de garantir la sécurité publique dans des conditions souvent difficiles, dictées par l'urgence ou l'état de nécessité, tandis que les seconds accomplissent les tâches administratives participant du fonctionnement des divers départements et administrations gouvernementaux », que « cette spécificité des missions incombant aux fonctionnaires de la Force publique et le caractère hiérarchisé de leur carrière impliquent de leur part une diligence particulière dans l'exécution des ordres de leurs supérieurs hiérarchiques, se concrétisant par des règles plus astreignantes et détaillées de leur régime disciplinaire que celles se dégageant du catalogue des devoirs intégré au statut général », que « l'objectif du maintien de l'ordre et de la sauvegarde de la sécurité publique caractérisant les missions des fonctionnaires de la Force publique par rapport à celles, de nature essentiellement administrative, attribuées aux fonctionnaires dépendant du statut général, se traduit nécessairement, au niveau de la procédure et des recours en matière disciplinaire, par des délais adaptés aux exigences de ces missions de la Force publique », qu'une « discipline rigoureuse n'est, en effet, garantie que si les écarts de conduite sont sanctionnés promptement et adéquatement » et qu'il découle de ces considérations que « le régime disciplinaire de la Force publique constitue, en raison des impératifs propres à la mission de ces fonctionnaires, un régime spécifique et autonome, distinct du régime disciplinaire auquel sont soumis les fonctionnaires de l'Etat dépendant du statut général ». La Cour constitutionnelle a encore souligné que « la différence de traitement des fonctionnaires de la Force publique sanctionnés d'une peine sévère et ceux sanctionnés d'une peine mineure concernant le délai de recours administratif s'explique également par la nécessité d'avoir des règles astreignantes en ce qui concerne les délais qui doivent être adaptés aux exigences des missions de la Force publique », que « le délai dans lequel le fonctionnaire sanctionné d'une peine sévère, qui s'est rendu coupable, aux yeux de l'autorité hiérarchique supérieure, d'une faute disciplinaire grave, peut introduire un recours contre la décision le sanctionnant, est plus bref que celui prévu par les fonctionnaires sanctionnés d'une peine mineure, répond à une disparité objective, tenant à la célérité avec laquelle ce dossier doit être traité et évacué aussi bien dans l'intérêt de la hiérarchie, au regard de l'effet dissuasif et exemplaire de la sanction par rapport à la faute disciplinaire commise, que dans celui du fonctionnaire concerné qui doit être fixé au plus vite sur son sort et sur l'évolution de sa carrière qui risque d'être compromise par la peine prononcée », pour conclure que « le fait de ne disposer que d'un mois au lieu de trois mois pour introduire un recours devant le tribunal administratif ne conduit pas, pour le fonctionnaire concerné, à une inégalité de chance de voir reconnaître son droit devant le tribunal ».

Ainsi, au regard des conclusions de la Cour Constitutionnelle, il y a lieu de rejeter comme non fondées les réflexions soulevées par le demandeur, qui n'ont d'ailleurs pas été formulées sous la forme d'un moyen juridique, fondées sur une violation du principe d'égalité de traitement entre le fonctionnaire de la force publique sanctionné d'une peine lourde et les agents de la force publique sanctionnés d'une peine mineure, et plus particulièrement sur une non-conformité de l'article 30, alinéa 3 de la loi du 16 avril 1979 à l'article 10bis de la Constitution, de sorte qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que le tribunal fasse application de l'article 30 de la loi du 16 avril 1979 dans le cadre de sa vérification quant à l'introduction du présent recours dans le délai légal.

Aucun moyen d'irrecevabilité proprement dit n'ayant été soulevé en cause, il échet de retenir la recevabilité du recours principal en réformation introduit par le demandeur pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours et en fait, le demandeur précise être entré dans la police en 1989 et qu'en date du 1^{er} juillet 2008, il aurait été nommé chef de groupe adjoint au Centre d'intervention principal de la circonscription régionale d'..., le demandeur relevant encore que pendant la période où il aurait exercé les fonctions de chef-adjoint du groupe II, à savoir entre 2008 et 2010, le chef de groupe aurait été Monsieur En principe, la répartition des tâches entre lui-même et Monsieur ... se serait fait de la sorte que le groupe en question soit dirigé par celui étant resté au commissariat, l'autre pouvant accompagner les patrouilles. Le demandeur ajoute que les nuits et les week-ends Monsieur ... aurait accompagné les patrouilles, alors que lui-même aurait été présent au commissariat. A partir de juillet 2010, il aurait exercé les fonctions de chef du groupe ... où il aurait dirigé quinze personnes dont certaines auraient été impliquées à des degrés divers dans l'affaire dite « ... ». Pendant cette même période son chef de groupe adjoint aurait été Monsieur ..., lequel aurait toutefois souffert d'éthylisme, de sorte qu'il n'aurait pas été « *d'une grande aide* » dans l'exercice de ses fonctions.

Après avoir rappelé ensuite les différentes étapes de la procédure disciplinaire dont il a fait l'objet et avoir mis en exergue qu'il n'aurait jamais été inquiété dans le cadre de la procédure pénale, le demandeur estime que l'arrêté ministériel sous analyse serait « *nul* », alors que lors de la notification de celui-ci, l'avis du Conseil de discipline n'aurait pas été joint.

La partie étatique conclut au rejet de ce moyen.

Force est au tribunal de retenir que s'il n'est pas contesté en cause que l'avis du Conseil de discipline n'a pas été annexé à la décision litigieuse, cette circonstance à elle seule ne peut laisser conclure à la nullité de la décision ministérielle sous analyse. En effet, outre de se référer à l'avis du Conseil de discipline du 8 février 2018, le ministre, dans ladite décision, a encore énoncé en détail les faits reprochés et finalement retenus à la charge du demandeur, s'est par la suite prononcé sur la gravité de ces mêmes faits et a par ailleurs énoncé les dispositions légales sur lesquelles la décision litigieuse est basée, de sorte que le demandeur n'a pas pu se méprendre sur les motifs ayant amené le ministre à prendre la décision litigieuse.

Il convient encore de rappeler qu'une décision administrative peut être valablement justifiée à travers les conclusions d'un avis d'un organisme consultatif auxquelles elle se réfère et dont elle fait siens les motifs. Si pareil avis ne se trouve pas joint à la décision critiquée, tel que c'est le cas en l'espèce, pareille carence ne constitue point une cause d'annulation de la décision en tant que telle pour ne pas l'affecter dans sa substance. En effet, la production d'un tel avis est quérable de la part de l'administré, qui en sollicite la communication et aucune obligation de communication spontanée afférente ne repose sur l'administration². Il est constant que suite aux observations du demandeur, relatives à la non-communication dudit avis, celui-ci a été mis à sa disposition par le délégué du gouvernement en annexe à son mémoire en réponse.

Aucun grief affectant la validité de la décision ministérielle critiquée ne saurait dès lors être dégagé de la communication, en instance contentieuse ainsi opérée, de l'avis du Conseil de discipline.

² Cour adm., 11 février 2011, n°27163C du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

Le demandeur soulève ensuite une violation des articles 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dénommée ci-après la « CEDH », et 14 de la Constitution, en soutenant que le principe de la légalité de la peine ne serait pas garanti, au vu du caractère vague des incriminations dirigées contre lui. Ainsi, au vu du caractère éminemment vague des incriminations et le vaste éventail des sanctions, l'administration disposerait d'un pouvoir discrétionnaire, voire arbitraire considérable, incompatible avec l'Etat de droit. Il estime, d'ailleurs, dans ce contexte que le fait que l'avis du Conseil de discipline ne serait que consultatif, de sorte que « l'Administration » n'aurait pas l'obligation de le suivre, ne ferait que confirmer cette « impression ». Tout en admettant que la Cour Constitutionnelle s'est déjà prononcée à ce sujet, le demandeur affirme maintenir ses doutes alors que la finalité de l'article 22 de la loi du 16 avril 1979 serait de permettre au fonctionnaire mis en cause de bénéficier d'éventuelles circonstances atténuantes et non pas d'éviter l'arbitraire. Pour pouvoir évaluer si l'article 22 permet d'éviter l'arbitraire il sollicite la communication de toutes les décisions disciplinaires y compris les avis rendus par le Conseil de discipline entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2017. Il cite encore 5 affaires qui ne témoigneraient ni d'une logique, ni d'une règle fiable dans l'application des sanctions. Il estime partant qu'afin de respecter les articles 7 de la CEDH et 14 de la Constitution, il aurait appartenu à l'autorité administrative de préciser toutes les circonstances de fait mettant en cause sa responsabilité et non pas de se contenter de faire référence à des procédures pénales ou disciplinaires à l'égard d'autres fonctionnaires. Le demandeur ajoute à cet égard qu'il y aurait une grande différence entre le fait d'avoir connaissance qu'un établissement ne respecte pas les heures d'ouverture et le fait d'avoir supposément toléré sans sévir la complaisance et la connivence de ses subordonnés à l'égard d'un proxénète, fait qui serait d'ailleurs formellement contesté.

Il fait encore valoir qu'il y aurait une grande disparité entre les sanctions prononcées et les faits à leur base dans des affaires sensiblement similaires. Cette marge d'incertitude serait problématique dans une matière où les conséquences professionnelles et personnelles seraient très proches de celles en matière pénale.

L'article 7, paragraphe 1^{er} de la CEDH dispose comme suit : « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise* ».

L'article 14 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi* ».

Il convient à cet égard de se référer à un arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2004, inscrit sous le numéro 23/04 du registre, dans lequel celle-ci a affirmé que « *le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites et dans l'établissement des peines à encourir une marge d'indétermination, sans que le principe de la spécification de l'incrimination et de la peine n'en soit affecté, si des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite à sanctionner et la sévérité de la peine à appliquer* ». Ce principe a d'ailleurs été rappelé dans un arrêt subséquent de la Cour constitutionnelle du 14 décembre 2007, inscrit sous le numéro 41/07 du registre, qui a précisé que « *le principe de la légalité des peines ne fait 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 ». La Cour constitutionnelle a encore précisé dans ledit arrêt que l'éventail très large des sanctions disciplinaires n'est pas de nature à être considéré comme étant contraire à l'article 14 de la Constitution à partir du moment où il est possible d'appliquer des sanctions sur base des critères tirés de la gravité de la faute commise, de la nature et du grade des fonctions, ainsi que des antécédents du fonctionnaire inculpé, le tout se situant dans une marge d'appréciation admise dans toute poursuite pénale ou disciplinaire.

En l'espèce, il échet de rappeler que les articles 2, 3, alinéa 5, et 9, alinéa 1^{er} de la loi du 16 avril 1979, dont la violation a été reprochée au demandeur, prévoyaient de manière suffisamment explicite et détaillée un certain nombre de devoirs et d'obligations incombant notamment aux membres de la police grand-ducale et que l'article 19 A, ainsi que l'article 22 de la même loi prévoyaient avec suffisamment de précision les sanctions qu'un membre de la police grand-ducale risque d'encourir en cas de violation des devoirs et obligations se dégageant de la loi en question, de sorte à respecter ainsi le prescrit des articles 7 de la CEDH et 14 de la Constitution. En effet, la circonstance que la loi du 16 avril 1979 prévoyait un certain nombre de devoirs et d'obligations incombant notamment aux membres de la police grand-ducale et que, par ailleurs, la même loi prévoit un catalogue de sanctions disciplinaires, n'est pas contraire au principe de la légalité des peines, dans la mesure où les devoirs sont décrits avec suffisamment d'objectivité et où l'arbitraire des sanctions à appliquer est évité par le biais de l'article 22 de la loi du 16 avril 1979, qui impose 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 notamment du personnel policier. Pareillement, la circonstance que le Conseil de discipline n'a qu'un rôle consultatif ne signifie pas *ipso facto* qu'il existe, au regard du libellé des devoirs des membres de la force publique, un risque d'arbitraire dans l'application des sanctions. En effet, tel que relevé ci-avant, l'autorité compétente pour prononcer la sanction disciplinaire est tenue d'analyser les faits reprochés à la lumière du grade de l'intéressé, de sa fonction et de ses antécédents disciplinaires, le tout sous le contrôle du tribunal administratif.

En tout état de cause, l'argumentation fondée sur l'affirmation qu'en pratique, les sanctions disciplinaires appliquées aux différents membres du corps de la police grand-ducale ne seraient pas cohérentes, tout comme la demande de communiquer les sanctions disciplinaires prononcées dans d'autres affaires, par lesquelles le demandeur entend corroborer son moyen, sont à rejeter comme n'étant pas pertinentes par rapport au moyen fondé sur une violation du principe de la légalité des peines. En effet, cette contestation relève de l'application de la sanction en l'espèce et partant de l'appréciation du caractère proportionné de la sanction, examen qui sera fait ci-après, mais elle n'est pas de nature à admettre que la loi en tant que telle violerait le principe de la légalité des peines. Il s'ensuit que le fait que, le cas échéant, d'autres fonctionnaires ont été sanctionnés de façon différente pour des faits similaires n'est pas de nature à admettre l'application arbitraire des dispositions de l'article 22 de la loi du 16 avril 1979 en l'espèce. Par ailleurs, force est encore de retenir qu'en droit disciplinaire, le choix d'une peine dans le catalogue des peines prévues par le législateur est forcément conditionné par une marge d'appréciation de l'auteur de la décision, qui est en définitive soumise au contrôle du juge³.

Il suit de l'ensemble de ces développements que le moyen relatif à une violation des articles 7 de la CEDH et 14 de la Constitution est à rejeter comme n'étant pas fondé.

³ Trib. adm., 21 mai 2014, n° 32235 du rôle, confirmé par Cour adm., 26 février 2015, n° 34682C du rôle, disponibles sous www.jurad.etat.lu.

Le demandeur relève ensuite un certain nombre d'irrégularités au niveau de la procédure disciplinaire au regard des principes généraux du droit tenant au respect des droits de la défense et du procès équitable et au regard de l'article 6 de la CEDH.

A titre liminaire, il conclut à l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH dans le domaine disciplinaire en se référant à un arrêt Dubus c/ France de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

Aux termes de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la CEDH : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle [...]* ».

Force est de constater que la procédure disciplinaire qui est critiquée en l'espèce par le demandeur, au regard des impératifs découlant de l'article 6 de la CEDH, en l'occurrence l'intervention du directeur régional, voire du directeur général adjoint et la poursuite de l'instruction devant le Conseil de discipline ayant rendu son avis, ne constituent que des étapes d'un processus décisionnel et ne revêtent en elles-mêmes pas un caractère juridictionnel, mais ont une nature purement administrative.

Si l'article 6, précité, impose certes des impératifs à respecter en matière de procès équitable, les garanties afférentes n'ont néanmoins pas pour autant vocation à s'appliquer au niveau d'une procédure disciplinaire purement administrative, en ce qu'elles n'entrent en ligne de compte qu'à un stade ultérieur, au niveau de l'instance juridictionnelle compétente pour connaître du recours dirigé contre la décision administrative traduisant l'aboutissement de ladite procédure disciplinaire.

Il s'ensuit que les moyens avancés par le demandeur, basés sur une violation alléguée de l'article 6 de la CEDH au niveau de la procédure disciplinaire administrative ayant précédé la décision déférée sous examen, tant en ce qu'ils sont dirigés contre l'instruction menée par le directeur régional, voire par le directeur général adjoint, qu'en ce qu'ils sont dirigés contre la procédure devant le Conseil de discipline, laissent d'être fondés.

Or, même si l'autorité administrative n'est pas formellement soumise au respect de l'article 6 de la CEDH, elle est néanmoins tenue d'observer les principes généraux de droit, tels que le principe d'équitable procédure, le principe du respect des droits de la défense ou encore le principe général d'impartialité, et ce, même en l'absence d'un texte exprès⁴.

En premier lieu, le demandeur soutient que la procédure disciplinaire serait viciée en raison d'un manque d'impartialité objective dans le chef du directeur régional, voire du directeur général adjoint.

⁴ Trib. adm., 12 mars 2008, n° 21852a du rôle, Pas. adm. 2018, V° Fonction publique, n° 245, et les autres références y citées.

En effet, les principes généraux du respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable, ensemble l'article 6 de la CEDH proscrieraient que l'autorité ayant marqué son accord avec le déclenchement des poursuites disciplinaires instruisse également les faits dont elle est saisie. La personne initiant les poursuites et qui par là même considérerait les faits comme suffisamment graves pour faire l'objet d'une procédure disciplinaire, ne pourrait pas être chargée pour instruire ces mêmes faits.

Le demandeur rappelle dans ce contexte qu'au moment des faits, l'actuel directeur général adjoint, à savoir Monsieur ..., aurait été directeur régional à Dans la mesure où il serait à l'origine de la procédure disciplinaire pour avoir informé le directeur général des faits, il aurait également exercé les fonctions de partie poursuivante, ce qui corroborerait son manque d'indépendance et d'impartialité. Par ailleurs au-delà de cette fonction de partie poursuivante, la direction générale aurait encore exercé les fonctions de « *procureur* » en renvoyant le dossier devant le Conseil de discipline.

Il relève encore qu'à l'époque des faits lui reprochés, et notamment sa passivité alléguée, Monsieur ..., en tant que directeur régional, se serait trouvé dans des bureaux se trouvant à moins de 250 mètres du cabaret litigieux et il donne à considérer que l'enquête aurait révélé que toute la hiérarchie du commissariat principal d'... aurait eu connaissance des différents faits faisant l'objet des procédures disciplinaires. Ainsi, le directeur général n'aurait pas pu ignorer que son adjoint, Monsieur ..., aurait été le responsable du centre d'intervention d'... à l'époque des faits. Le demandeur soulève ainsi un « *mélange des genres (et des fonctions)* » peu transparent dans le chef du directeur général, qu'il serait nécessaire de mettre en corrélation avec une proximité fonctionnelle et professionnelle avec son directeur adjoint qui était l'ancien directeur régional de la circonscription d'..., le demandeur concluant de ce fait à un manque d'objectivité et d'impartialité et partant à l'annulation de la décision litigieuse.

Quant à l'exigence d'une impartialité objective dans le cadre d'une instruction disciplinaire, il échet d'une manière générale d'assurer que l'enquête disciplinaire soit conduite par une personne compétente à condition que son impartialité ne soit pas contestable. Ainsi, à part le fait que l'organe enquêteur chargé de l'instruction de l'affaire disciplinaire doit être impartial d'un point de vue subjectif, en ce qu'il ne soit pas intervenu dans le cadre des prises de position antérieures de nature à préjuger du résultat de la procédure disciplinaire, il est exigé que, d'un point de vue objectif, ledit enquêteur ne puisse pas être soupçonné de partialité objective, la partialité objective pouvant découler de conditions structurelles ou organisationnelles qui autoriseraient à suspecter l'impartialité d'un organe.

Les contestations du demandeur se résument en substance à reprocher une partialité objective dans le chef de Monsieur ..., actuel directeur général adjoint et directeur régional à l'époque des faits, en soutenant que celui-ci aurait été à l'origine de la procédure disciplinaire, qu'il aurait également exercé les fonctions de partie poursuivante, le demandeur ajoutant que direction générale aurait par ailleurs exercé les fonctions de « *procureur* » en renvoyant le dossier devant le Conseil de discipline.

Force est tout d'abord de constater qu'en application de l'article 31 de la loi du 16 avril 1979, applicable à l'époque des faits litigieux, le directeur régional a été chargé, dans l'affaire disciplinaire menée contre le demandeur, ayant abouti à l'avis du Conseil de discipline précité du 8 février 2018, ainsi qu'à la décision sous examen du ministre du 25 juin 2018, par un transmis lui adressé en date du 17 novembre 2015 par le directeur général ..., et

ce, en sa qualité de chef hiérarchique, afin de mener l'instruction disciplinaire ordonnée à l'encontre du demandeur.

Force est dès lors de constater que c'est le directeur général de l'époque et non pas le directeur général adjoint actuel qui a initié les poursuites. Par ailleurs, il ressort du dossier administratif que contrairement aux affirmations du demandeur, l'instruction à charge et à décharge a été réalisée par le directeur régional d'..., ..., et non pas par Monsieur ..., ancien directeur régional. C'est finalement le directeur général, en la personne de Monsieur ..., qui a renvoyé le dossier devant le Conseil de discipline en date du 21 novembre 2017. C'est partant à tort que le demandeur conclut à un mélange des genres en affirmant que Monsieur ... devrait être considéré comme initiateur et comme partie poursuivante dans le cadre du dossier disciplinaire le concernant, ce dernier n'ayant en effet, comme relevé à juste titre par la délégué du gouvernement, ni initié les poursuites, ni instruit à charge et à décharge, ni renvoyé le dossier en question devant le Conseil de discipline.

Dans la mesure où Monsieur ... n'a ainsi pas participé à l'instruction disciplinaire, aucune partialité objective ni même subjective ne saurait lui être reprochée.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient encore de rappeler que d'après les dispositions du point 2 de l'article 31, précité, le chef hiérarchique procède à charge et à décharge et, en vertu du point 5 dudit article 31, il transmet le dossier avec ses conclusions au chef de corps qui peut alors prendre une triple décision suivant les options y posées, consistant soit à classer l'affaire, soit à appliquer une sanction lorsqu'il estime que les faits établis par l'instruction constituent des manquements mineurs à sanctionner par les peines du bas de l'échelle y énoncées, soit encore à transférer le dossier au Conseil de Discipline lorsqu'il estime que les mêmes faits établis par l'instruction constituent des manquements devant être sanctionnés par des sanctions plus sévères.

Il se dégage de ces dispositions que la mission du chef hiérarchique est limitée à l'instruction du dossier disciplinaire. Or, en instruisant à charge et à décharge, il n'est pas amené à prendre de décision sur la sanction à appliquer. La seule circonstance qu'il donne son appréciation sur la sanction à appliquer lorsqu'il transmet le dossier au chef de corps ne permet pas de retenir une partialité objective, le chef de corps restant en toute hypothèse libre de statuer suivant les trois options lui conférées par l'article 31, paragraphe (5), de la loi du 16 avril 1979. Pareillement, la circonstance que le chef hiérarchique a déclenché en l'espèce la procédure disciplinaire n'implique pas un manque d'impartialité objective dans son chef, dans la mesure où la loi requiert en toute hypothèse qu'il instruisse à charge et à décharge.

S'y ajoute que dans l'hypothèse, comme en l'espèce, où une peine plus sévère est susceptible d'être prononcée, l'avis du Conseil de discipline, un organe collégial, est requis conformément à l'article 33 de la loi du 16 avril 1979. Dans cette hypothèse, la procédure disciplinaire menée par le chef hiérarchique est dédoublée d'une procédure disciplinaire devant le Conseil de discipline, devant lequel peuvent, en application de l'article 38 de la loi du 16 avril 1979, être prises toutes mesures d'instruction complémentaires susceptibles d'éclairer les faits, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, et notamment il peut être procédé à l'audition de témoins. L'intéressé a en outre le droit de se faire assister, lors de l'instruction et lors du débat devant le conseil, par un défenseur de son choix. Il s'ensuit que la procédure disciplinaire est organisée par la loi de manière que l'instruction ne se passe pas devant le seul chef hiérarchique.

Il s'ensuit que la procédure de l'instruction disciplinaire telle qu'elle est organisée par la loi du 16 avril 1979 ne révèle pas une partialité objective dans le chef du directeur régional en tant que chef hiérarchique menant l'instruction. Par ailleurs, le tribunal ne dispose pas d'éléments permettant de conclure à une partialité subjective dans le chef du directeur régional.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les moyens fondés sur une violation du droit à un procès équitable et du respect des droits de la défense en tant que principe général de droit sont à rejeter comme étant non fondés.

En troisième lieu, le demandeur invoque des irrégularités au niveau de l'instruction disciplinaire menée par le Conseil de discipline, en relevant une absence d'impartialité objective dans la composition du Conseil de discipline.

Il soutient, dans ce contexte, que comme le Conseil de discipline est composé en vertu de l'article 34 de la loi du 16 avril 1979 non seulement par le président en la personne d'un magistrat, mais également par des fonctionnaires de la carrière supérieure, l'impartialité ne serait pas garantie d'un point de vue structurel et organisationnel, puisqu'il serait difficilement concevable que des fonctionnaires de la carrière supérieure puissent juger un de leurs collègues, et ce d'autant plus que le ministre, qui prend la décision, serait représenté par son conseiller et que la direction de police le serait par le « *directeur adjoint* » susceptible de remplacer le directeur général. L'impartialité objective ne serait pas garantie non plus par l'intervention d'un sous-officier dans l'hypothèse où l'inculpé ne relève pas de la carrière supérieure.

Le demandeur est ainsi d'avis que la composition du Conseil de discipline poserait manifestement un problème pour ne pas être garant des garanties d'indépendance des fonctionnaires membres de l'administration centrale, le demandeur se référant à cet égard encore à des deux décisions du Conseil constitutionnel français.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

Il se dégage de l'article 34 de la loi du 16 avril 1979 que le Conseil de discipline a été institué d'une manière telle qu'il est composé autour d'un magistrat de l'ordre judiciaire, qui en est le président. D'autre part, il est composé de manière paritaire, en ce qu'il comporte des représentants à la fois de l'employeur public, à savoir un fonctionnaire de la carrière supérieure de l'administration gouvernementale, et des fonctionnaires concernés, à savoir un officier de l'Armée, un membre du cadre supérieur du corps de la Police grand-ducale et un membre du cadre supérieur de l'Inspection générale de la Police.

Le tribunal est amené à retenir que cette composition paritaire de fonctionnaires issus de différents corps de la force publique, voire de l'administration gouvernementale, indépendants les uns des autres, sous la présidence d'un magistrat, répondant par essence aux exigences d'indépendance et d'impartialité, donne toutes les garanties d'impartialité requises pour garantir une procédure répondant aux principes d'équitable procédure précités.

Il convient encore de souligner que dans ce contexte, la Cour administrative a retenu que le fait de déduire un caractère non objectif de la composition du Conseil de discipline du simple fait de l'appartenance d'un ou de deux représentants appartenant à la sphère de l'employeur public reviendrait à consacrer l'arrêt de mort de toute juridiction fonctionnant

d'après le système de l'échevinage, lequel a jusque lors été, à juste titre, regardé comme étant celui qui conciliait au mieux la représentation des deux parties intéressées en matière de conflits du travail et de sécurité sociale au sens large, sous la présidence d'un ou de plusieurs magistrats de l'ordre judiciaire appelés à garantir la continuité de l'application adéquate du droit en la matière⁵.

Il s'ensuit que le moyen fondé sur un défaut d'impartialité objective de la part des membres du Conseil de discipline est à rejeter comme n'étant pas fondé.

Le demandeur invoque ensuite une violation de l'article 4, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », en ce que l'avis du Conseil de discipline ne ferait pas référence aux arrêtés de nomination des différentes personnes présentes ni à leur qualité de magistrat, officier ou sous-officier, de sorte que l'avis ne renfermerait pas les conditions de sa légalité.

Plus particulièrement, il ne résulterait pas de la composition indiquée dans l'avis si les conditions de l'article 34, alinéa 2 de la loi du 16 avril 1979 avaient été respectées.

Pareillement, l'avis serait vicié puisque, contrairement aux exigences de l'article 4, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, il resterait muet quant au nombre de voix exprimées en sa faveur.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen comme n'étant pas fondé.

Aux termes de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 : « *Les avis des organismes consultatifs pris préalablement à une décision doivent être motivés et énoncer les éléments de fait et de droit sur lesquels ils se basent.* »

Lorsqu'il s'agit d'un organisme collégial, l'avis doit indiquer la composition de l'organisme, les noms des membres ayant assisté à la délibération et le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis exprimé. Les avis séparés éventuels doivent être annexés, sans qu'ils puissent indiquer les noms de leurs auteurs. ».

Le tribunal constate que si l'avis d'un organisme consultatif doit indiquer la composition de l'organe et les noms des membres ayant assisté à la délibération, il ne se dégage pas de cette disposition que l'avis doit formellement renseigner l'arrêté de nomination de membres de l'organe consultatif et la qualité en laquelle ils ont assisté à la délibération, mais il suffit que ces caractéristiques soient en cas de contestation retraçables au plus tard devant les juridictions administratives.

Force est de constater que l'avis du Conseil de discipline mentionne les noms de ses membres ayant assisté à la délibération, de sorte que le prescrit de l'article 4 précité a été respecté en l'espèce, sans qu'il ne soit nécessaire de vérifier les arrêtés de nomination des différentes personnes composant ledit Conseil de discipline.

Il s'ensuit que cette branche du moyen sous analyse est à rejeter comme n'étant pas fondée.

⁵ Cour adm., 17 décembre 2009, n° 25839C du rôle, Pas. adm. 2018, V° Fonction publique, n° 265 et l'autre référence y citée.

En ce qui concerne l'indication du nombre des voix exprimées, il y a lieu de souligner que la seule circonstance que l'avis d'un organe consultatif n'indique pas de manière chiffrée le nombre des voix favorables exprimées n'est pas de nature à vicier l'avis, alors que conformément aux explications non contestées du délégué du gouvernement tous les membres présents ont signé l'avis et qu'à défaut de mentionner une quelconque voix contre, leurs signatures conjointes sont à interpréter comme traduisant nécessairement l'unanimité du vote⁶.

Il s'ensuit que cette deuxième branche du moyen sous analyse est également à rejeter comme n'étant pas fondée.

Le demandeur invoque ensuite une prescription des faits lui reprochés en mettant en exergue que les faits disciplinaires se prescriraient par 3 ans. Il donne plus particulièrement à considérer qu'il n'aurait fait l'objet d'aucune instruction pénale et que les faits qui ne seraient d'ailleurs que partiellement indiqués remonteraient à plus de trois ans avant la notification de l'ouverture d'une instruction disciplinaire.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur réfute encore les conclusions de la partie étatique selon lesquelles le délai de prescription aurait été suspendu en donnant à considérer que s'il n'avait pas lui-même saisi l'IGP, aucune diligence n'aurait été faite pendant plus de trois ans dans l'affaire « ... ». Il ajoute que le rapport de l'IGP, ainsi que dans son audition intervenue dans le cadre de cette enquête n'auraient pas été dirigés contre lui-même, mais auraient eu pour but d'établir les faits et « *les reproches faits* » « *à l'encontre du policier sanctionné par la suite* ». Par ailleurs et même à admettre que le rapport de l'IGP aurait été fait pour connaître les faits susceptibles de justifier une procédure disciplinaire dans son chef, *quod non*, l'autorité disciplinaire n'aurait eu aucune raison d'attendre plus de trois ans pour entamer les poursuites. Le demandeur estime partant que les diligences effectuées par l'IGP n'auraient pas été susceptibles d'interrompre le délai de prescription, lequel serait établi en l'espèce.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

Il convient de rappeler que l'article 46 de la loi du 16 avril 1976 dispose que : « *Les infractions dont la gravité comporte, de l'avis de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, une peine, pour l'application de laquelle l'avis du conseil de discipline n'est pas requis, se prescrivent par une année.*

Les autres infractions se prescrivent par trois années.

Au cas où la faute disciplinaire constitue en même temps une infraction à la loi pénale, la prescription de l'action disciplinaire n'est en aucun cas acquise avant la prescription de l'action publique.

La prescription prend cours à partir du jour où la faute a été commise; elle est interrompue par tout acte d'instruction ou de poursuite disciplinaire. ».

⁶ cf. Trib. adm., 10 juillet 2006, n° 21069 du rôle, conf. Cour adm., 5 décembre 2006, n° 21823C du rôle, Pas. adm. 2018, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 37.

Dans la mesure où en l'espèce, les faits litigieux sont de l'avis de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de nature à entraîner une peine disciplinaire pour l'application de laquelle un avis du Conseil de discipline est nécessaire, le Conseil de discipline ayant, comme retenu ci-avant, rendu son avis le 8 février 2018, c'est bien la prescription triennale qui s'applique.

Il convient ensuite de relever que les faits reprochés en l'espèce au demandeur remontent aux années 2010 et 2012, de sorte que les faits auraient *a priori* été prescrits dès 2015. Or, aux termes de l'article 46 précité, la prescription triennale est interrompue par tout acte d'instruction ou de poursuite disciplinaire.

A cet égard, les parties sont en désaccord sur la question de savoir si l'interrogatoire du demandeur auprès de l'IGP a interrompu le délai de prescription de 3 ans.

Il est constant en cause, pour ressortir du dossier administratif, ainsi que des explications non contestées du délégué du gouvernement, que le demandeur a été auditionné par l'IGP dans le cadre de l'affaire « ... » en date du 10 janvier 2013. Si le demandeur affirme certes qu'il aurait lui-même saisi l'IGP, faute de quoi aucune diligence n'aurait été entreprise pendant plus de 3 ans et que son audition n'aurait pas eu comme finalité de justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre, il n'en reste pas moins que l'audition en question, de même que le rapport subséquent datant du 5 août 2013, sont à qualifier d'actes d'instruction ayant permis de connaître les faits qui ont finalement justifié l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre du demandeur, ainsi qu'à l'encontre des autres policiers impliqués dans l'affaire « ... », étant encore précisé à cet égard que le directeur général a d'ailleurs expressément fait référence au rapport de l'IGP dans l'acte de notification du début d'une instruction disciplinaire daté du 18 novembre 2015 et notifié le 26 novembre 2015.

Au vu des considérations qui précèdent, le moyen relatif à une prétendue prescription des faits est également à rejeter.

Le demandeur invoque ensuite une violation du principe du délai raisonnable, en se référant à l'article 6 de la CEDH, en soutenant que du fait que les faits lui reprochés se seraient produits entre 2010 et 2012, qu'il n'aurait été informé du début d'une enquête disciplinaire qu'en date du 26 novembre 2015 et que le rapport d'instruction n'aurait été finalisé qu'en date du 10 avril 2017, il devrait être conclu à un dépassement du délai raisonnable dans le cadre de l'instruction disciplinaire menée à son encontre, lequel devrait entraîner l'annulation de la sanction disciplinaire prononcée à son encontre par la décision ministérielle sous examen. Subsidiairement, il conclut que la sanction disciplinaire prononcée à son encontre devrait être réduite « *à une plus juste proportion* », en raison de la violation dudit principe.

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement souligne que le dossier aurait présenté une certaine complexité et que d'autres personnes auraient été impliquées dans cette même affaire, ce qui aurait encore contribué à la complexité du dossier et il conclut au rejet du moyen en question.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur affirme que même si le dossier litigieux avait été assez volumineux, cette circonstance ne saurait expliquer un délai de 6 à 8 ans pour aboutir à la décision disciplinaire et ce d'autant plus que les procédures disciplinaires dont

auraient fait l'objet les autres policiers impliqués dans l'affaire « ... » auraient été beaucoup plus rapides. Le demandeur fait encore valoir que l'affaire disciplinaire dont il aurait fait l'objet aurait d'ailleurs été moins complexe que celles des autres policiers impliqués alors qu'il n'aurait pas fait l'objet de poursuites pénales et il donne à considérer que la partie étatique resterait en défaut d'expliquer le délai anormalement long entre l'avis du Conseil de discipline et la décision ministérielle litigieuse.

En ce qui concerne le moyen sous analyse, il convient tout d'abord de souligner que même en l'absence de texte prévoyant un délai déterminé, toute autorité disciplinaire a, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à sanction, l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure disciplinaire avec célérité, afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable. En effet, le respect du délai raisonnable s'impose notamment pour assurer la sécurité juridique et pour éviter une trop longue incertitude sur l'issue de la procédure disciplinaire. Le caractère raisonnable du délai s'apprécie dans chaque cas et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent et de celui de l'autorité⁷. Il échet dans ce contexte de relever que l'article 6 de la CEDH invoqué par le demandeur ne saurait trouver application en l'espèce, du fait qu'il ne vise que les instances contentieuses se déroulant devant un tribunal, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que c'est la durée de la procédure pré-contentieuse qui est critiquée en l'occurrence.

Il y a cependant encore lieu de relever que contrairement aux affirmations du demandeur, un dépassement du délai raisonnable n'est en tout état de cause pas de nature à entraîner la nullité de la procédure, mais il permet au fonctionnaire qui en aurait souffert, de saisir éventuellement la juridiction compétente d'une demande de réparation et doit être pris en compte, le cas échéant, lors de l'appréciation de la sanction, de sorte à être susceptible d'aboutir à un allègement de la sanction à prononcer par le tribunal siégeant en tant que juge de la réformation.

Il convient ensuite de souligner en ce qui concerne la problématique du délai raisonnable en matière de procédure disciplinaire, que le point de départ du délai à examiner n'est pas constitué par l'introduction du recours juridictionnel contre la décision disciplinaire administrative, mais par la notification du reproche qui déclenche la procédure disciplinaire susceptible d'aboutir à une sanction.

Pour l'appréciation du dépassement du délai raisonnable, il faut donc prendre en compte la durée qui s'est écoulée entre la date de notification des reproches qui a déclenché la procédure disciplinaire et la décision juridictionnelle définitive statuant sur le recours introduit contre la sanction disciplinaire prononcée⁸.

En l'espèce, il ressort des pièces et éléments du dossier administratif que par transmis du 17 novembre 2015, le directeur général a saisi le directeur régional aux fins de faire notifier l'ouverture d'une instruction disciplinaire à l'encontre du demandeur et que le demandeur s'est vu notifier l'ouverture de ladite instruction disciplinaire le 26 novembre 2015, par transmis daté au 18 novembre 2015. Cette instruction disciplinaire a fait l'objet d'un rapport dressé par le directeur régional en date du 31 juillet 2017 et d'un avis du Conseil de discipline en date du 8 février 2018 qui a ensuite donné lieu à la peine disciplinaire

⁷ Trib. adm. 28 mars 2008, n° 28730 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Fonction publique, n° 252, et les autres références y citées.

⁸ Cour adm., 22 février 2018, n°40093C du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

querellée prononcée par arrêté ministériel litigieux du 25 juin 2018, lequel a fait l'objet du recours sous analyse, introduit quant à lui en date du 1^{er} août 2018.

Il est vrai comme l'affirme à juste titre le délégué du gouvernement, que non seulement le demandeur, mais également d'autres agents du corps de la police grand-ducale étaient impliqués au sujet de certains des faits également reprochés au demandeur, ce qui a conduit à un dossier disciplinaire très volumineux et complexe, alors que de nombreuses auditions ont dû être réalisées et de multiples devoirs d'instruction ont dû être effectués.

Néanmoins, au vu du temps écoulé entre la notification des reproches en date du 26 novembre 2015, pour des faits remontant en partie jusqu'à l'année 2010, et la date du prononcé du présent jugement soit près de quatre ans après la notification d'ouverture d'une instruction disciplinaire, et en considération du fait qu'*a priori* aucun acte de procédure n'est intervenu entre le 26 novembre 2015, date de notification de l'ouverture d'une instruction disciplinaire à son encontre et le 31 juillet 2017, date à laquelle le directeur régional dressa son rapport de synthèse de l'instruction disciplinaire diligentée notamment à l'encontre notamment du demandeur, le tribunal est amené à retenir qu'il y a eu en l'espèce un dépassement du délai raisonnable susceptible de se répercuter dans la prise en compte du caractère proportionné de la peine disciplinaire prononcée à l'encontre du demandeur.

Le demandeur conclut ensuite au caractère disproportionné de la sanction disciplinaire retenue à son encontre et ce, en considération de ce qu'il n'aurait eu qu'un mois pour introduire le présent recours, délai qu'il estime être « *extrêmement court* » au vu « *de l'importance du dossier disciplinaire qui totalise plus d'une centaine de pages* », de la violation de l'article 6 de la CEDH, et de ce qu'il aurait toujours été un fonctionnaire consciencieux et compétent qui n'aurait jamais fait l'objet de la moindre sanction disciplinaire, le demandeur mettant encore en avant ses qualités humaines et professionnelles qui seraient reconnues par « *l'autorité* ». Il précise encore qu'il aurait régulièrement occupé des postes à responsabilité et qu'en 2016, il se serait encore vu confier un poste à responsabilité ensemble avec Monsieur ... concernant le nouveau Commissariat Porte Sud. Il ajoute que plus de 300 agents de police auraient fréquenté au moins une fois l'établissement « ... », qu'il aurait essentiellement occupé des tâches administratives et qu'en tant que chef du groupe II, il aurait dû se fier à son adjoint, Monsieur Il estime qu'il ne saurait dès lors être sanctionné aussi lourdement pour une passivité supposée et ce d'autant plus que ni le dossier d'instruction, ni la décision ministérielle litigieuse ne préciseraient concrètement les négligences lui reprochées. Le demandeur ajoute qu'il n'apparaîtrait pas dans les conclusions du rapport du directeur régional et que Monsieur ... aurait reconnu lui-même avoir été au courant de différents faits, et il conclut que la décision litigieuse devrait être annulée ou ramenée à de plus justes proportions.

Le délégué du gouvernement rétorque que les faits reprochés au demandeur seraient décrits de manière précise aussi bien dans l'avis du Conseil de discipline que dans la décision ministérielle sous analyse. Il estime par ailleurs que le fait que le demandeur aurait accompli des tâches administratives au moment des faits litigieux n'enlèverait aucunement le caractère grave du comportement adopté, le délégué du gouvernement estimant que le demandeur aurait dû prendre des initiatives pour faire cesser ou du moins freiner les dysfonctionnements mis à jour par l'éclatement du scandale « ... ».

Dans son mémoire en réplique, le demandeur met en exergue que tout le raisonnement de la partie étatique reposerait sur l'hypothèse qu'en tant que chef, il n'aurait pas pu ignorer

que ses subalternes se compromettraient avec une personne qui sera par la suite condamnée pour proxénétisme. Le demandeur est toutefois d'avis qu'il serait « *assez rare* » que des gens de police qui ont couvert des activités de proxénétisme en échange de relations sexuelles non tarifées avec les hôtesses se confient à cet égard à leur supérieur hiérarchique et il donne à considérer que la partie étatique ne prouverait à aucun moment qu'il aurait eu connaissance de ces faits. Il donne encore à considérer, en ce qui concerne le reproche de la partie étatique relatif à une « *gestion du groupe trop administrative* » que d'autres commissaires en chef auraient déjà été poursuivis pour l'exact opposé et il souligne qu'une telle gestion plaiderait manifestement dans le sens qu'il ignorait les faits délictueux de ses subalternes. Le demandeur ajoute qu'il n'apparaîtrait nulle part dans le dossier disciplinaire qu'il ait été informé de ces mêmes faits, le demandeur rappelant encore une fois avoir bénéficié d'une promotion en 2016, fait qui confirmerait que la direction générale ne souhaitait pas le poursuivre disciplinairement pour des reproches de pure opportunité. Le demandeur estime dès lors que la décision sous analyse devrait encourir l'annulation sinon être ramenée à de plus justes proportions.

En ce qui concerne tout d'abord le reproche tiré d'une violation de l'article 6 de la CEDH, il échet de rappeler qu'aucune violation de ladite disposition de droit international n'a pu être retenue, tel que cela ressort des développements ci-avant, aucun élément nouveau à cet égard n'ayant été soulevé par le demandeur dans le cadre de ce dernier moyen.

En ce qui concerne le délai de recours contentieux que le demandeur estime comme étant anormalement court, notamment par rapport au dossier volumineux que son litismandataire aurait dû étudier afin de préparer le recours sous examen, il échet tout d'abord de rappeler, au vu des considérations qui précèdent, que le délai de recours contentieux prévu par l'article 30 de la loi du 16 avril 1979 est conforme à l'article 10bis de la Constitution, de sorte qu'abstraction faite de toute autre considération, la durée du délai contentieux ne saurait avoir une quelconque influence sur la proportionnalité de la sanction prononcée à l'égard du demandeur.

Ensuite et en ce qui concerne la matérialité des faits reprochés au demandeur, force est de constater que ce dernier conteste l'ensemble de ces faits en faisant valoir, d'une part, qu'il, n'aurait en tout état de cause pas été précisément indiqués dans le dossier d'instruction, et que ni la décision ministérielle litigieuse ne préciseraient concrètement les négligences lui reprochées et, d'autre part, qu'il aurait ignoré les agissements délictueux de ses subalternes.

En ce qui concerne l'affirmation du demandeur selon laquelle les faits lui reprochés ne résulteraient pas à suffisance du dossier administratif et de la décision ministérielle litigieuse, il y a lieu de relever, à l'instar de la partie étatique, que tant le Conseil de discipline dans son avis du 8 février 2018, que le ministre dans sa décision sous analyse décrivent de manière précise les faits reprochés au demandeur. En effet, dans son avis du 8 février 2018, le Conseil de discipline a souligné qu'il est reproché au demandeur, en tant que chef du « groupe 4 » du centre d'intervention principal d'... et supérieur hiérarchique des autres policiers visés par l'instruction disciplinaire « ... » d'avoir « *par son attitude de commandement trop passive et par une gestion du groupe trop administrative, [omis] de prendre toute initiative ayant pu faire cesser ou du moins freiner les dysfonctionnements mis à jour par l'éclatement du scandale* », le Conseil de discipline ayant encore relevé que le demandeur n'a jamais contesté que plusieurs de ses subalternes parlaient souvent de l'exploitant du cabaret « ... », qu'en « *tant que commissaire en chef dans ce secteur, il était par ailleurs censé savoir, que le « ... » était un établissement dans lequel des entraîneuses s'adonnaient à la prostitution, ce d'autant*

plus qu'il avait à deux reprises fréquenté ce local et que lors d'une de ces visites, en l'occurrence le 8 décembre 2012, il a quitté le local à 4.43 du matin ».

Dans sa décision litigieuse du 25 juin 2018, le ministre, outre de reprendre les reproches retenus par le Conseil de discipline dans son avis prémentionné du 8 février 2018, a encore précisé que le demandeur a toléré sans sévir la complaisance et la connivence de ses subordonnés à l'égard d'un proxénète, de sorte qu'il aurait engagé sa responsabilité.

Au vu des considérations qui précèdent, le demandeur est malvenu d'affirmer que les faits lui reprochés n'auraient pas été décrits de manière précise.

En ce qui concerne les contestations du demandeur relatives au fait qu'il aurait eu connaissance des agissements de ses subalternes, force est de constater que lors de son audition auprès de l'IGP, celui-ci a déclaré que « *Ich will Ihnen aber nicht verschweigen, dass während der Schichten ich meine Beamten öfters über eine Person namens « ... » habe reden hören. Hierbei handelt es sich eben um diesen Besitzer der Bar ...* ». Il a par ailleurs précisé avoir été personnellement deux fois dans l'établissement en question, à savoir après les fêtes de personnel en décembre 2011 et 2012 et que lors de sa dernière visite en décembre 2012, l'exploitant l'a salué avec son prénom, le demandeur ayant relevé à cet égard « *Ich frage nämlich beim Verlassen des Lokals ob noch etwas zu bezahlen sei, woraufhin dieser « ... » mir erwiderte, « née ..., et ass alles bezuelt, et ass alles an der reih* ». *Es hat mich gewundert dass der Mann meinen Vornamen kannte, es ist aber auch nicht auszuschließen, dass einer der Kollegen mich diesem ... als Gruppenchef vorgestellt hat.* ».

Au vu de ces déclarations du demandeur auprès de l'IGP, il ne pouvait raisonnablement ignorer que ses subordonnés fréquentaient l'établissement « ... » et qu'ils avaient des relations privilégiées avec l'exploitant de cet établissement. Dans la mesure où il était par ailleurs personnellement à deux reprises dans l'établissement en question et ce en compagnie des policiers impliqués dans l'affaire dite « ... », il ne saurait pas non plus prétendre avoir ignoré que les entraîneuses y travaillant s'adonnaient à la prostitution. Il ressort en outre des déclarations du demandeur auprès de l'IGP qu'en date du 8 décembre 2012, il avait quitté l'établissement en question à 4.43 heures du matin, de sorte qu'il est également malvenu de prétendre avoir ignoré que les heures de fermeture n'étaient pas respectées. Malgré ces connaissances quant au non-respect des heures de fermeture, quant à la prostitution régnant dans l'établissement « ... » et le fait qu'il a entendu ses subordonnés à de maintes reprises invoquer le nom de ..., le demandeur n'a jamais ordonné un quelconque contrôle de l'établissement en question, Monsieur ... ayant en effet répondu par la négative à la question de savoir s'il a ordonné des contrôles en ce qui concerne les heures d'ouverture du « ... » en déclarant que « *Nein allgemein wurde ein Solches nicht weiter oder nur sehr selten angeordnet. Wie gesagt es gab eigentlich fast nie Probleme.* ».

Au vu des considérations qui précèdent, la matérialité des faits reprochés au demandeur ne saurait être valablement contestée, ce dernier ayant de par sa passivité engagé sa responsabilité au sens de l'article 14 de la loi du 16 avril 1979 lequel dispose que « [...] *Tout manquement à la discipline engage la responsabilité du supérieur qui se serait fait faute d'appliquer ou de provoquer des sanctions disciplinaires* », article dont la formulation *in fine* est reprise presque à l'identique par l'article 21 de la loi du 18 juillet 2018 aux termes duquel « *Tout manquement à la discipline engage sa responsabilité du supérieur hiérarchique qui reste en défaut de provoquer ou d'appliquer les sanctions disciplinaires* ».

Finalement et en ce qui concerne la disproportion alléguée de la sanction disciplinaire retenue à l'encontre du demandeur pour les faits visés ci-avant et dont la qualification juridique est établie et non contestée, le demandeur insistant à cet égard sur le dépassement du délai raisonnable, sur le fait qu'il n'aurait pas d'antécédents disciplinaires et qu'il aurait régulièrement occupé des postes à responsabilité et aurait bénéficié d'une promotion en 2016, il y a lieu de rappeler que si, dans le cadre d'un recours en annulation, la légalité d'une décision administrative s'apprécie en considération de la situation de droit et de fait au jour où elle a été prise⁹, dans le cadre d'un recours en réformation, le tribunal est amené à considérer les éléments de fait et de droit de la cause au moment où il statue, en tenant compte des changements intervenus depuis la décision litigieuse¹⁰.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, le tribunal, saisi d'un recours en réformation, sera amené à examiner le bien-fondé de la décision déferée au regard de la loi du 18 juillet 2018, en vigueur au moment où il statue¹¹.

Ces considérations amènent le tribunal aux constats que les sanctions disciplinaires énumérées au chapitre 4 de la loi du 18 juillet 2018 ne correspondent plus exactement à celles initialement prévues par l'article 19 de la loi du 26 avril 1979, en ce que certaines sanctions ont disparus, d'autres se sont rajoutées, de sorte que la numérotation a changé, et que le libellé de certaines sanctions a été modifié en ce sens que, d'une part, des restrictions inhérentes à une sanction ont disparues et, d'autre part, des possibilités supplémentaires se sont rajoutées. Aussi, le libellé de la sanction prononcée à l'égard du demandeur, à savoir celle de la rétrogradation avec la circonstance qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant une durée de trois ans, a changé.

Au regard de ces considérations et afin de préserver le principe du contradictoire, les droits de la défense des parties et, de manière générale, le droit à un procès équitable et afin de leur permettre ainsi de prendre position en connaissance de cause par rapport à une décision dont la proportionnalité sera appréciée par le tribunal par rapport à des dispositions légales non encore en vigueur au moment de l'introduction du recours, le tribunal estime qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de rouvrir les débats et de permettre aux parties de produire chacune un mémoire additionnel concernant l'incidence du changement législatif sur l'analyse de la proportionnalité de la sanction disciplinaire prononcée à l'égard de Monsieur

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation ;

⁹ Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Recours en annulation, n° 20 et les autres références y citées.

¹⁰ Trib. adm., 15 juillet 2004, n° 18353 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Recours en réformation, n° 18 et les autres références y citées.

¹¹ Cour adm., 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

avant tout autre progrès en cause, autorise les parties à déposer chacune un mémoire supplémentaire concernant l'incidence du changement législatif sur l'analyse de la proportionnalité de la sanction disciplinaire ;

fixe le délai pour Maître Jean-Marie BAULER pour déposer son mémoire supplémentaire au 1^{er} septembre 2019, sous peine de forclusion ;

fixe le délai pour l'Etat pour déposer son mémoire supplémentaire au 30 octobre 2019, sous peine de forclusion ;

fixe l'affaire pour continuation des débats à l'audience publique de la troisième chambre du 6 novembre 2019, 9.00 heures ;

réserve les frais, de même que la demande en paiement d'une indemnité de procédure.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 25 juin 2019 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 25 juin 2019
Le greffier du tribunal administratif