

**Audience publique du 19 août 2020**

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

---

**JUGEMENT**

Revue la requête inscrite sous le numéro 41528 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 1<sup>er</sup> 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 jugement interlocutoire du tribunal administratif du 25 juin 2019, inscrit sous le n° 41528 du rôle ;

Vu l'arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2020, inscrit sous le n°43344C du rôle ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif en date du 29 août 2019 par Maître Jean-Marie BAULER préqualifié au nom et pour le compte de Monsieur ... ;

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 25 octobre 2019 ;

Vu la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020 portant notamment sur la présence physique des représentants des parties au cours des plaidoiries relatives à des affaires régies par des procédures écrites ;

Vu les communications des parties des 25 et 30 juin 2020 suivant lesquelles elles marquent leur accord à ce que l'affaire soit reprise en délibéré sans leur présence ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire à l'audience publique du 1<sup>er</sup> juillet 2020.

---

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° 2015/34787/2689MH, 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° 2015/14167(2017)/632/DRS 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 2015/14167/2017/827/DRS. 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 4 » 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 ...er Grenze 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<sup>er</sup> 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 hôtes 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<sup>er</sup> 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 19§9, 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 4 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 4 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

Dans son jugement interlocutoire du 25 juin 2019, lequel a fait l'objet d'une requête d'appel déclarée irrecevable par arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2020, le tribunal, après avoir rejeté pour défaut d'objet la demande de communication de l'intégralité du dossier administratif telle que formulée par le demandeur dans le dispositif de la requête introductive d'instance et avoir mis en exergue que 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 », retint, en ce qui concerne les voies de recours à exercer contre une décision prise, comme en l'espèce sur le fondement de la loi du 16 avril 1979, que 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 transitoires. Le tribunal arriva ainsi à la conclusion que la recevabilité d'un recours contre une décision prise sur le fondement de la loi du 16 avril 1979 était à analyser conformément aux dispositions de cette même loi et se déclara dès lors compétent pour connaître du recours principal en

réformation, tel que prévu à l'article 30 de la loi du 16 avril 1979 et dit qu'il n'y avait dès lors pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

En ce qui concerne la recevabilité du recours en réformation, le tribunal, après avoir constaté que ledit recours avait en tout état de cause été déposé endéans le délai d'un mois tel que prévu par l'article 30 de la loi du 16 avril 1979, rejeta, en se basant sur un arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2015, inscrit sous le numéro 00120/15 du registre, les considérations du demandeur selon lesquelles l'article 30 de la loi du 16 avril 1979 prévoyant un délai de recours d'un mois serait contraire à l'article 10bis de la Constitution, en ce qu'il instaurerait un régime différent pour les policiers sanctionnés d'une peine sévère par rapport à celui des policiers sanctionnés d'une peine mineure.

Il déclara ensuite ledit recours en réformation recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi

Quant au fond, et en ce qui concerne les développements du demandeur selon lesquels l'arrêté ministériel litigieux serait « nul », alors que l'avis du Conseil de discipline, auquel il serait fait référence dans le même arrêté ministériel n'y aurait pas été annexé, le tribunal vint à la conclusion que le seul fait que l'avis du Conseil de discipline n'avait pas été annexé à la décision litigieuse ne saurait en affecter la validité, alors que le ministre ne s'est non seulement référé à l'avis en question mais a en outre 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 finalement encore 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. Le tribunal donna encore à considérer que si un avis d'un organe consultatif n'est pas joint à une décision ministérielle, pareille carence ne constitue point une cause d'annulation de la décision en tant que telle, pour ne pas l'affecter dans sa substance. Le tribunal exclut en outre toute obligation de communication spontanée d'un tel avis de la part de l'administration à la personne concernée et il nota que suite aux observations du demandeur, l'avis du Conseil de discipline a été mis à sa disposition par le délégué du gouvernement en annexe à son mémoire en réponse. Dans la mesure où aucun grief affectant la validité de la décision ministérielle critiquée ne saurait être dégagé de la communication, en instance contentieuse, de l'avis du Conseil de discipline, le tribunal rejeta le moyen en question.

Le tribunal rejeta ensuite le moyen fondé sur une violation l'article 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 sur l'article 14 de la Constitution, le demandeur ayant à cet égard fait plaider que le principe de la légalité de la peine ne serait pas garanti, au vu du caractère vague des incriminations dirigées contre lui. En se basant sur deux arrêts de la Cour constitutionnelle des 3 décembre 2004 et 14 décembre 2007, inscrits respectivement sous les numéros 23/04 et 41/07 du registre, le tribunal retint plus particulièrement que la circonstance que la loi du 16 avril 1979 prévoyait, à travers ses articles 2, 3, alinéa 5 et 9, alinéa 1<sup>er</sup>, un certain nombre de devoirs et d'obligations incombant notamment au demandeur et que, par ailleurs, la même loi prévoyait 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 même loi, lequel impose que l'application des sanctions disciplinaires doit se régler notamment d'après la gravité de la faute commise. Il précisa encore que la fait 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, dans la mesure où 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 retenant, par ailleurs, que le choix d'une peine dans le catalogue des peines prévues dans le droit disciplinaire est forcément conditionné par une marge d'appréciation de l'auteur de la décision, le tribunal rejeta encore la demande de Monsieur ... relative à la communication de certaines sanctions disciplinaires prononcées dans d'autres affaires, ainsi que ses contestations en ce qui concerne la cohérence des sanctions disciplinaires appliquées aux différents membres de la police grand-ducale, pour retenir finalement que le moyen relatif à une violation des articles 7 de la CEDH et 14 de la Constitution est à déclarer non fondé.

En ce qui concerne le moyen tablé sur une violation alléguée de l'article 6 de la CEDH, le tribunal déclara en premier lieu que les impératifs en matière de procès équitable y prévus n'ont pas vocation à s'appliquer au niveau d'une procédure disciplinaire purement administrative pour n'entrer en ligne de compte qu'à un stade ultérieur, à savoir au niveau contentieux.

Tout en retenant encore que l'autorité administrative est néanmoins tenue d'observer les principes généraux du droit, tels que les principes d'équitable procédure, du respect des droits de la défense et d'impartialité, le tribunal déclara non fondés les reproches du demandeur en ce qui concerne une prétendue partialité objective de Monsieur ..., actuel directeur général adjoint et directeur régional à l'époque des faits, en retenant que contrairement aux affirmations de Monsieur ..., c'est le directeur général de l'époque et non pas Monsieur ... qui avait initié les poursuites, que l'instruction à charge et à décharge avait été réalisée par le directeur régional d'..., Monsieur ..., et que le renvoi de son dossier devant le Conseil de discipline avait été décidé par le directeur général, en la personne de Monsieur ..., de sorte qu'aucune partialité objective ni même subjective ne saurait être reprochée à Monsieur ....

En se basant encore sur les dispositions des points 2 et 5 de l'article 31 de la loi du 16 avril 1979, ainsi que sur les articles 33 et 38 de la même loi, le tribunal donna par ailleurs à considérer que la procédure disciplinaire est organisée de manière que l'instruction ne se passe pas devant le seul chef hiérarchique, de sorte à ne pas révéler une partialité objective dans le chef du directeur régional en tant que chef hiérarchique menant l'instruction et il vint à la conclusion qu'à défaut de tout élément permettant de conclure à une partialité subjective dans le chef du directeur régional, il y a lieu de déclarer les moyens basés sur une violation du droit à un procès équitable et du respect des droits de la défense en tant que principe général du droit non fondés.

De même, le tribunal, en se basant sur l'article 34 de la loi du 16 avril 1979, rejeta les considérations du demandeur fondées sur un défaut d'impartialité objective du Conseil de discipline, au motif que ladite disposition légale prévoit une 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, composition qui donne toutes les garanties d'impartialité requises pour assurer une procédure répondant aux principes d'équitable procédure.

Quant au moyen relatif à une violation alléguée 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 et resterait par ailleurs muet quant au nombre de voix exprimées en faveur du demandeur, le tribunal constata d'abord que si l'avis d'un organisme consultatif doit certes indiquer la composition de l'organe et les noms des membres ayant assisté à la délibération, il ne se dégage pas de l'article 4, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 que cet avis doit formellement renseigner l'arrêté de nomination des membres de l'organe consultatif et la qualité en laquelle ils ont assisté à la délibération, mais qu'il suffit que ces caractéristiques soient, en cas de contestation, retraceables au plus tard devant les juridictions administratives.

Dans la mesure où l'avis du Conseil de discipline sous analyse mentionne les noms de ses membres ayant assisté à la délibération, le tribunal retint que le prescrit de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 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. En ce qui concerne l'indication du nombre des voix exprimées, le tribunal retint 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 ledit 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 vote et il rejeta le moyen tablé sur une violation alléguée de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

En ce qui concerne la prescription des faits telle qu'invoquée par le demandeur, le tribunal, en prenant appui sur l'article 46 de la loi du 16 avril 1979, confirma l'affirmation de celui-ci selon laquelle c'est la prescription triennale qui s'applique en l'espèce et il mit encore en exergue que ledit article prévoit néanmoins que la prescription triennale est interrompue par tout acte d'instruction. Il précisa ensuite que le demandeur a été auditionné par l'Inspection générale de la Police, ci-après désignée par « l'IGP », dans le cadre de l'affaire « ... » en date du 10 janvier 2013 et il retint que cette audition, indépendamment de la question de la personne ayant saisi l'IGP, de même que le rapport subséquent, datant en l'espèce du 5 août 2013, sont à qualifier d'actes d'instruction au sens de l'article 46 prémentionnée de la loi du 16 avril 1979, de sorte que les faits reprochés à Monsieur ..., bien que remontant aux années 2010 et 2012 ne sont pas prescrits.

Quant au moyen relatif au dépassement du délai raisonnable tel qu'invoqué par le demandeur, celui-ci s'étant dans ce contexte de nouveau basé sur l'article 6 de la CEDH, le tribunal, tout en excluant l'application de l'article 6 de la CEDH, retint 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 et dans un souci notamment de sécurité juridique.

Il releva encore qu'un dépassement du délai raisonnable n'est pas de nature à entraîner la nullité de la procédure, mais permet au fonctionnaire qui en aurait souffert d'introduire une demande en obtention de dommages et intérêts et doit, le cas échéant, être pris en compte lors de l'appréciation de la sanction. Il donna en outre à considérer qu'en

matière disciplinaire, le délai raisonnable s'apprécie en prenant en compte le temps s'étant écoulé entre la date de notification des reproches, date qui a déclenché la procédure disciplinaire et la décision juridictionnelle définitive, statuant sur le recours introduit contre la sanction disciplinaire prononcée.

Au vu des éléments de l'espèce, et plus précisément de la considération que le demandeur s'est vu notifier l'ouverture d'une instruction disciplinaire à son encontre le 26 novembre 2016, que ladite instruction disciplinaire a fait l'objet d'un rapport dressé par le directeur régional en date du 31 juillet 2017 et d'un avis unique du Conseil de discipline en date du 8 février 2018 qui a ensuite donné lieu à la peine disciplinaire 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<sup>er</sup> août 2018, le tribunal vint à la conclusion, au vu du temps écoulé entre la notification des reproches et la date du prononcé du jugement interlocutoire 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 l'encontre du demandeur et le 31 juillet 2017, date à laquelle le directeur régional dressa son rapport de synthèse de l'instruction disciplinaire diligentée notamment à son encontre, 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 tribunal toisa ensuite le moyen relatif à la disproportion alléguée de la sanction disciplinaire prononcée, le demandeur ayant, dans ce contexte, d'une part, relevé le délai « *extrêmement court* » dans lequel il aurait dû introduire le présent recours, de même qu'une violation de l'article 6 de la CEDH et le fait qu'il aurait toujours été un fonctionnaire consciencieux et compétent ayant régulièrement occupé des postes à responsabilité, qui n'aurait jamais fait l'objet de la moindre sanction disciplinaire, et ayant, d'autre part, fait valoir qu'il aurait, en tant que chef du groupe II, essentiellement effectué des tâches administratives et qu'il aurait dû se fier à son adjoint tout en donnant à considérer que ni le dossier d'instruction, ni la décision ministérielle litigieuse ne préciseraient concrètement les négligences lui reprochés, qu'il n'apparaîtrait par ailleurs pas dans les conclusions du rapport du directeur régional et que Monsieur ... aurait reconnu lui-même avoir été au courant de différents faits.

A cet égard, le tribunal, en se basant sur ses développements antérieurs, rappela en premier lieu qu'aucune violation de l'article 6 de la CEDH n'a pu être retenue en l'espèce tout en relevant qu'aucun élément nouveau à cet égard n'avait été soulevé par le demandeur. Toujours en se basant sur ses considérations antérieures, il retint ensuite, en ce qui concerne le délai de recours contentieux qualifié d'anormalement court, 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.

En ce qui concerne la matérialité des faits reprochés au demandeur, le tribunal nota en premier lieu que dans l'avis du Conseil de discipline du 8 février 2018 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 ». Il releva par ailleurs que le Conseil de discipline a encore souligné que le demandeur n'a jamais contesté que plusieurs de ses subalternes parlaient souvent de l'exploitant du cabaret « ... », et 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 ». Le tribunal ajouta que 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 et il arriva dès lors à la conclusion que 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, le tribunal constata 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 ...* » et qu'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. Il releva encore que le demandeur avait précisé que lors de sa dernière visite en décembre 2012, l'exploitant l'a salué avec son prénom et qu'il avait déclaré 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, le tribunal retint que le demandeur 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 le demandeur était par ailleurs personnellement à deux reprises dans l'établissement en question et ce en compagnie des policiers impliqués dans l'affaire dite « ... », le tribunal estima qu'il ne saurait pas non plus prétendre avoir ignoré que les entraîneuses y travaillant s'adonnaient à la prostitution. Le tribunal nota par ailleurs qu'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, et retint dès lors qu'il est également malvenu de prétendre avoir ignoré que les heures de fermeture n'étaient pas respectées. Le tribunal releva ensuite que malgré ses 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, ce dernier 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 de ces considérations le tribunal vint à la conclusion que 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* ».

En ce qui concerne la question de savoir si la sanction disciplinaire est proportionnelle par rapport aux faits qu'il a considéré comme établis, le tribunal retint en premier lieu 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 prise, 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 litigieuse.

A partir de ce constat, le tribunal nota 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, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, rouvrit les débats afin de permettre aux parties de produire chacune un mémoire additionnel concernant la seule incidence du changement législatif sur l'analyse de la proportionnalité de la sanction disciplinaire prononcée à l'égard de Monsieur ....

Dans son mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif le 29 août 2019, le demandeur donne à considérer que la loi du 18 juillet 2018 aurait supprimé deux sanctions qui auraient été inappliquées ou inapplicables de sorte à faire passer le l'échelle des sanctions de 12 à 10 peines disciplinaires. Dans la mesure où ces sanctions supprimées se seraient trouvées aux rangs 3 respectivement 5 « *dans la loi de 2018* », la sanction disciplinaire de la rétrogradation se retrouverait désormais au rang 7 de la nouvelle échelle des sanctions disciplinaires et non pas au rang 9 tel que cela aurait été le cas sous l'égide la loi du 26 avril 1979, le demandeur qualifiant cette situation de singulière. Il ajoute qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la définition de la rétroaction aurait changé, changement pour lequel il ne serait pas possible de trouver une explication circonstanciée dans les travaux parlementaires.

Il est dès lors d'avis que compte tenu du changement de définition ainsi intervenu depuis la prise de la décision ministérielle litigieuse et du fait que la sanction de rétrogradation telle que prévue par la loi du 26 avril 1979 ne saurait plus être prononcée telle

qu'elle pour avoir été abrogée, il y aurait lieu de déclarer la décision ministérielle sous analyse nulle et non avenue. De même, il y aurait lieu d'annuler la procédure disciplinaire ayant abouti à la sanction litigieuse et recommencer la procédure selon les dispositions plus favorables de la loi du 18 juillet 2018, le demandeur déclarant pour le surplus se rapporter à la sagesse du tribunal.

Le délégué du gouvernement, de son côté, après avoir mis en exergue que le catalogue de sanctions disciplinaires figurant dans la loi du 18 juillet 2018 prévoirait moins de sanctions disciplinaires que celui en vigueur sous l'empire de la loi du 16 avril 1979, donne à considérer que les sanctions applicables aux policiers coïncideraient avec celles applicables aux autres fonctionnaires et que seules quelques différences au niveau de l'exécution des sanctions seraient à noter.

En ce qui concerne plus précisément la sanction disciplinaire de la rétrogradation, le délégué du gouvernement fait valoir que la loi du 18 juillet 2018 n'aurait aucunement modifié le principe de cette sanction, laquelle demeurerait toujours la quatrième sanction la plus grave après la sanction de la révocation, la mise à la retraite d'office et l'exclusion temporaire des fonctions, le délégué du gouvernement précisant encore que la loi en question apporterait toutefois des précisions sur le mécanisme de cette sanction. Ainsi le texte légal en vigueur préciserait que la rétrogradation ne pourrait avoir pour effet de classer le fonctionnaire plus que deux grades en dessous du grade auquel il a été classé. Une divergence avec la rétrogradation telle qu'elle était prévue par la loi du 16 avril 1979, consisterait dans le fait que, vu le rôle purement consultatif du Conseil de discipline, la fixation du grade et de l'échelon de traitement dans lequel le policier est classé ne serait pas fixé par le Conseil de discipline mais par le ministre.

La partie étatique en conclut que le changement législatif n'aurait dès lors aucune incidence sur le fait que le comportement adopté par le demandeur, comportement qui ne serait d'ailleurs pas tolérable au sein de la Police grand-ducale et justifierait le prononcé de la sanction de la rétrogradation. Au vu des circonstances de l'espèce, il serait en effet inconcevable et incompréhensible que le demandeur puisse continuer à exercer, en tant que chef de groupe, les mêmes responsabilités qu'auparavant. Il est plus particulièrement d'avis que de par ses agissements, le demandeur aurait adopté un comportement déloyal à l'égard de sa hiérarchie et aurait par ailleurs durablement affecté la crédibilité de la police, de sorte que la sanction retenue serait proportionnée.

Il convient de prime abord de souligner que dans la mesure où le tribunal a limité la réouverture des débats à la seule question de savoir quelle est l'incidence du changement législatif sur la proportionnalité de la sanction disciplinaire retenue en l'espèce, les développements figurant dans le mémoire supplémentaire, tel que déposé par le demandeur et qui sont étrangers à la question ainsi soulevée par le tribunal, à savoir les développements tendant à voir annuler la procédure disciplinaire ayant abouti à la sanction disciplinaire litigieuse dans son ensemble, sont à rejeter.

Par ailleurs, le tribunal ne saurait suivre les développements du demandeur selon lesquels le changement législatif intervenu justifierait une annulation pure et simple de la décision ministérielle, alors que même si le tribunal ne saurait, dans le cadre du recours en réformation sous analyse, se baser sur le catalogue de sanction tel qu'il était prévu par la loi du 16 avril 1979, raison pour laquelle il a d'ailleurs réouvert les débats, il pourra, en tant que juge du fond, tenir compte des changements législatifs intervenus depuis la décision litigieuse



et ainsi prononcer toute peine prévue à l'échelle des sanctions de l'article 13 de la loi du 18 juillet 2018, étant par ailleurs précisé, tel que soulevé à juste titre par la partie étatique, que la sanction disciplinaire de la rétrogradation est maintenue par cette nouvelle loi, le législateur en ayant certes modifié la définition, mais uniquement en ce qui concerne les modalités précises de ladite sanction disciplinaire et non pas en ce qui concerne son principe même. Les développements tenant à une annulation pure et simple de la décision ministérielle litigieuse du fait du changement législatif intervenu laissent partant d'être fondés et sont à rejeter.

Ceci étant dit, et en ce qui concerne la proportionnalité de la peine disciplinaire prononcée à l'égard du demandeur, il convient de préciser que l'article 13 de la loi du 18 juillet 2018 énumère, en les hiérarchisant, les sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre des policiers. Cet article est à mettre en relation avec l'article 53 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires d'Etat, également applicable aux policiers, qui dispose que l'application des sanctions se règle notamment d'après la gravité de la faute commise, la nature et le grade des fonctions et les antécédents du fonctionnaire inculqué<sup>1</sup>.

Il s'ensuit que le choix de la peine disciplinaire à prononcer dépend tant de la gravité de la faute commise, que des critères personnels à l'agent, comme son grade, la nature de son emploi et ses antécédents.

Il échet encore de souligner qu'une multitude d'infractions disciplinaires peut témoigner d'une attitude inadmissible d'un agent à l'égard de son travail et justifier une sanction plus grave, alors même que pris isolément certains des comportements ainsi adoptés par l'intéressé ne revêtent pas nécessairement un caractère de gravité caractérisé, dès lors que l'ensemble des comportements adoptés par celui-ci implique dans le chef de l'administration dont l'agent relève une perte de confiance définitive dans ses capacités professionnelles ou ses qualifications morales.

En l'espèce, force est de constater que le comportement adopté par le demandeur durant plusieurs années dans le cadre de l'affaire « ... » est de nature à porter gravement atteinte à l'image du corps de la Police grand-ducale et constitue une violation flagrante et extrêmement grave des devoirs auxquels se trouve soumis un membre dudit corps, le demandeur ayant en effet, en toute connaissance de cause, toléré en tant que chef du groupe, que ses subordonnés fréquentent régulièrement l'établissement « ... » et entretenaient des relations privilégiées avec l'exploitant de cet établissement, sans que ceux-ci, respectivement lui-même, n'aient jamais ordonné un quelconque contrôle dans ledit établissement, notamment en ce qui concerne les activités de proxénétisme qui y ont eu lieu ou encore en ce qui concerne le respect de l'heure de fermeture, le demandeur ayant ainsi, de par son attitude passive, toléré les activités illégales de l'exploitant dudit établissement, ainsi que le comportement inadmissible de ses subordonnés et partant engagé sa responsabilité au sens de l'article 14 de la loi du 16 avril 1979, article dont la formulation *in fine* est, comme retenu ci-avant, reprise presque à l'identique par l'article 21 de la loi du 18 juillet 2018.

Il convient, par ailleurs, de relever que ce comportement ne saurait être excusé, ni par son manque d'antécédents disciplinaires, respectivement par le fait qu'il aurait régulièrement occupé des postes à responsabilité et aurait même bénéficié d'une promotion en 2016, dès

---

<sup>1</sup> Projet de loi N° 7040 relatif au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, commentaire des articles, ad. Article 13.

lors qu'il y a raisonnablement lieu d'attendre d'un commissaire en chef dans les rangs de la police qu'il suive scrupuleusement les consignes d'éthique ancrés tant dans la loi du 16 avril 1979, que dans celle du 18 juillet 2018, consignes ayant vocation à assurer aux citoyens la garantie du respect des valeurs caractérisant un Etat de droit. Ainsi, la peine disciplinaire de la mise rétrogradation au grade 6 échelon 13 avec la circonstance qu'aucune promotion ne pourra intervenir pendant une durée de trois ans se justifie *a priori* par les comportements inacceptables adoptés par le demandeur dans le cadre de l'affaire « ... ».

Il convient toutefois également de relever que dans son jugement interlocutoire prémentionné du 25 juin 2019, le tribunal a retenu 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. A cet égard, il convient de relever qu'en présence d'un tel dépassement du délai raisonnable, la Cour administrative, en suivant la jurisprudence constante des juridictions judiciaires en la matière<sup>2</sup>, a retenu que le dépassement du délai raisonnable doit entraîner un allègement des peines<sup>3</sup>.

Pour la fixation de la sanction disciplinaire à appliquer à Monsieur ..., il y a ainsi lieu de tenir compte du dépassement du délai raisonnable par l'abaissement de la sanction disciplinaire d'un degré suivant la gradation des sanctions disciplinaires, telles qu'elles se dégagent de l'article 13 de la loi du 18 juillet 2018, de sorte qu'il y a lieu de prononcer à l'égard du demandeur la sanction disciplinaire du retard dans la promotion ou l'avancement en traitement pour une durée d'une année.

Compte tenu de l'issue du litige et vu qu'il ne se dégage pas des éléments en cause en quoi il serait inéquitable de laisser à la charge du demandeur les frais non compris dans les dépens, il y a lieu de rejeter la demande d'allocation d'une indemnité de procédure 1.250,- euros formulée par celui-ci.

Eu égard à l'issue du litige, il y a encore lieu de faire masse des frais et dépens et de les imposer pour moitié à Monsieur ... et pour l'autre moitié à l'Etat.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

vidant le jugement interlocutoire du 25 juin 2019 ;

déclare justifié le recours principal en réformation introduit contre la 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 à l'égard de Monsieur ... ;

par réformation de la décision du ministre de la Sécurité intérieure du 25 juin 2018, prononce la sanction disciplinaire du retard dans la promotion ou l'avancement en traitement pour une durée d'une année à l'égard de Monsieur ... ;

---

<sup>2</sup> Cour d'appel, chambre criminelle 28 mai 2008, n° 15/2008 ch. crim.

<sup>3</sup> Cour adm., 11 novembre 2008, n°24324C du rôle, Pas. adm. 2019, V° Fonction publique, n°264.

fait masse des frais et dépens et les met pour moitié à charge du demandeur et pour moitié à charge de l'Etat.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de vacation du 19 août 2020 par :

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

en présence du greffier Marc Warken.

s.Marc Warken

s.Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 19 août 2020  
Le greffier du tribunal administratif