

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 39697C du rôle
Inscrit le 7 juin 2017

Audience publique du 12 décembre 2017

**Appel formé par
Monsieur ..., ...,
contre un jugement du tribunal administratif du 25 avril 2017
(n° 38165 du rôle) ayant statué sur son recours
contre des décisions du ministre de la Sécurité Intérieure et contre une décision
du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
en matière de promotion**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 39697C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 7 juin 2017 par Maître Pol URBANY, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., commissaire divisionnaire adjoint auprès de la Police Grand-ducale, demeurant à ..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 25 avril 2017 (n° 38165 du rôle), à travers lequel le tribunal a d'abord déclaré irrecevable son recours en ce qu'il a été dirigé contre l'acte du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 24 mars 2016, s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation, a reçu en la forme son recours subsidiaire en annulation de la décision du ministre de la Sécurité Intérieure du 13 avril 2016 portant refus de la reconstitution de carrière par lui demandée pour, au fond, le déclarer non justifié et l'en débouter, de même qu'écarter sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et le condamner aux frais de l'instance ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 3 juillet 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 3 octobre 2017 par Maître Pol URBANY au nom de l'appelant ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 27 octobre 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Carole HARTMANN, en remplacement de Maître Pol URBANY, et Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 21 novembre 2017.

Monsieur ..., né le 2 septembre 1964, fut nommé au grade d'agent de police le 31 octobre 1984 et accéda en 2009 au cadre supérieur de la police où il se trouva classé hors cadre pour atteindre en dernier lieu le grade de commissaire divisionnaire adjoint.

Par courrier du 18 février 2016, Monsieur ... s'adressa au ministre de la Sécurité intérieure, ci-après « *le ministre* », par la voie hiérarchique, sa demande étant appuyée par le directeur général de la police, et sollicita une reconstitution de carrière dans le cadre de la réforme, par la loi du 25 mars 2015 de la législation antérieure sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat, issue de la loi du 16 avril 1979, ci-après « *le statut général* », dans les termes suivants :

« (...) Par la présente, je soussigné ..., commissaire divisionnaire adjoint, ai l'honneur de vous soumettre dans le cadre de la réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat la présente demande de reconstitution de ma carrière.

Suite à un changement de carrière sur base de l'article 24 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police, j'ai intégré en 2009 le cadre supérieur de la Police. Comme le nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat et plus particulièrement la loi modifiée du 25.3.2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat modifie substantiellement le fondement général desdits avancements, j'estime que les nouvelles dispositions jouent en ma faveur.

En effet, l'article 42 de la loi modifiée fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat dispose que :

« Toutes les dispositions légales prévoyant la mise hors cadre de fonctionnaires dans un tableau d'avancement sont abrogées.

Le rang d'ancienneté des fonctionnaires actuellement classés hors cadre est fixé comme suit: e) Pour les fonctionnaires hors cadre qui n'ont pas bénéficié d'un changement de carrière sur base de la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne le rang d'ancienneté est fixe par rapport à la date de première nomination de leur ancienne carrière. Leur traitement est reconstitué sur base des articles 12, 13, 14 et 15. (...) ».

En vertu du changement d'idéologie et grâce aux dispositions transitoires, j'estime pouvoir bénéficier d'une reconstitution du traitement de ma carrière. Je suis placé hors cadre suite à un changement de carrière en 2009. Ma date de première nomination dans mon ancienne carrière est le 31.10.1984. Pendant une période transitoire de 5 ans je peux donc bénéficier au maximum de deux avancements en grade, avancements en traitement ou promotion.

D'ailleurs l'article Art. 46 de la loi modifiée fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat dispose également que :

« (1) Pour les fonctionnaires relevant d'anciennes carrières intégrées par l'article 43 dans les nouvelles catégories, groupes et sous-groupes et dont le nouveau agencement, tel que défini aux articles 11, 12, 13, 14 et 15, comprend un nombre de grades supérieur par rapport à l'ancienne législation, le déroulement futur des avancements en grades est fixé sur base des conditions et délais d'avancement fixés aux articles 12, 13, 14 et 15 en tenant compte de ces nouveaux grades (...) ».

Le nouveau statut élimine par conséquent l'interdiction d'accès au niveau supérieur du cadre supérieur. En vertu de l'article 43 de la loi modifiée fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, je suis intégré dans le nouveau groupe de traitement A1 qui ne comprend aucune limite.

Pour être exhaustif dans ma demande, je tiens à faire remarquer qu'en 2013 j'ai acquis le diplôme de Master II en droit, économie et gestion - Mention « Administration des Entreprises » délivré par l'université de .. (Bac+5).

Pour toutes ces raisons, je vous prie de bien vouloir reconstituer ma carrière. (...) ».

Par décision du 13 avril 2016, le ministre rejeta cette demande en se référant essentiellement sur l'avis du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 24 mars 2016 ayant la teneur suivante :

« (...) En réponse à votre courrier du 29 février 2016 relatif à l'objet sous rubrique, j'ai l'honneur de vous faire part de mes observations y relatives.

Par sa lettre du 18 février 2016, Monsieur ..., commissaire divisionnaire adjoint auprès de la Police grand-ducale, sollicite une reconstitution de sa carrière et un avancement aux grades du niveau supérieur du cadre supérieur de la Police sur base des articles 42 et 46 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Il ressort du dossier que Monsieur ... a bénéficié d'un changement de carrière sur base de l'article 24 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police. Cet article règle le mécanisme de la carrière ouverte des inspecteurs de police qui, sous certaines conditions, peuvent accéder aux trois premières fonctions du cadre supérieur de la Police, c'est-à-dire aux grades F8, F9 et F10.

Dans la mesure où ladite loi modifiée du 31 mai 1999 a instauré un régime spécifique qui n'a pas été abrogé, celui-ci est toujours applicable. Les dispositions invoquées par Monsieur ... ne concernent pas les conditions et modalités de la carrière ouverte et ne se substituent donc pas aux dispositions légales y relatives, en l'espèce l'article 24 mentionné ci-dessus.

Il s'ensuit que Monsieur ... ne pourra pas avancer au-delà du grade F10 du groupe de traitement A1, grade qui correspond à la troisième fonction du cadre supérieur de la Police et qu'il a atteint le 1^{er} octobre 2015. (...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 juillet 2016, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision précitée du ministre du 13 avril 2016, ainsi que de la décision ainsi qualifiée du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 24 mars 2016, ci-avant relatée.

Par jugement du 25 avril 2017, le tribunal a d'abord déclaré le recours irrecevable en tant que dirigé contre l'acte du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 24 mars 2016 qu'il analyse comme ne représentant point une décision administrative individuelle faisant grief. Sur ce, le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours

principal en réformation tout en déclarant le recours subsidiaire en annulation recevable en tant que dirigé contre la décision du ministre du 13 avril 2016, mais non fondé et en en déboutant Monsieur Le tribunal écarta encore sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et le condamna aux frais de l'instance.

Pour arriver à cette solution, le tribunal retint essentiellement que l'article 24, point A), de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de Police Grand-ducale et d'une inspection générale de la police, ci-après « *la loi du 31 mai 1999* » qui limite l'avancement des policiers ayant effectué un changement de carrière de la carrière de l'inspecteur de police à la carrière supérieure de la police aux trois premiers grades de la carrière supérieure, anciennement les grades P8 à P10, actuellement les grades F8 à F10, est resté d'application et n'a point été abrogé par la législation nouvelle introduite en date du 25 mars 2015.

Le tribunal énonça que certes la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015, ci-après « *la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements)* », avait abrogé, à travers son article 42, paragraphe 1^{er}, « *toutes les dispositions légales prévoyant la mise hors cadre de fonctionnaires dans le tableau d'avancement (...)* ». Seulement, d'après le tribunal, l'article 5 de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien, ci-après « *la loi du 25 mars 2015 (accès à un groupe de rémunération supérieur)* », écarte de son champ d'application les fonctionnaires de la Force publique. Le tribunal en conclut que l'article 24 de la loi du 31 mai 1999 n'a pas pu être implicitement abrogé par l'article 42, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) qui se limiterait par ailleurs à n'abroger les dispositions légales qu'en tant que prévoyant la mise hors cadre des fonctionnaires dans un tableau d'avancement. Dès lors, hormis la mise hors cadre, les conditions d'accès d'un inspecteur de police à la carrière supérieure de la police seraient restées les mêmes, y compris la limite dans l'évolution de la carrière telle que fixée plus précisément par l'article 24 de la loi du 31 mai 1999, sans qu'il ne soit possible de passer au-delà du grade F10 dans le groupe de traitement A1, grade dans lequel Monsieur ... se trouve précisément.

Le tribunal a encore déclaré non pertinente la question préjudicielle présentée par Monsieur ... portant sur la compatibilité de l'article 24, point A), de la loi du 31 mai 1999 par rapport à l'article 10*bis* de la Constitution prévoyant le principe de l'égalité de tous les Luxembourgeois devant la loi, en ce qu'elle serait dénuée de tout fondement, sous les deux aspects présentés, en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 7 juin 2017, Monsieur ... a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 25 avril 2017 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir accueillir son recours initial et de voir reconstituer son traitement par application des dispositions transitoires de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) impliquant sa nomination au grade F11 du commissaire divisionnaire, sinon, pour le moins l'annulation de la décision ministérielle critiquée.

Il convient tout d'abord de préciser que l'appel de Monsieur ... est partiel en ce sens qu'il ne reprend pas à l'appui de sa requête d'appel l'argumentaire relatif à la recevabilité de son recours en réformation, sinon en annulation, introduit, pour autant que de besoin, contre le courrier du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative précité du 24 mars 2016.

Le présent appel se concentre dès lors entièrement sur la partie du jugement dont appel concernant la décision ministérielle du 13 avril 2016 ayant refusé la reconstitution de carrière demandée par l'appelant.

Monsieur ... critique en premier lieu le tribunal en ce qu'il s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation par lui introduit.

La question posée est celle de savoir quel a été l'objet exact de la demande initiale de l'intéressé du 18 février 2016. Plus précisément, il convient de dégager si cette demande vise le seul traitement à toucher par l'intéressé, auquel cas, en application de l'article 26 du statut général, le tribunal aurait été compétent pour connaître du recours principal en réformation ou si, au contraire, l'objet de sa demande s'analyse en une reconstitution de carrière, impliquant une reconstitution au niveau de son traitement, auquel cas l'accent devra être mis sur le moyen principal qui est celui de la reconstitution de carrière, de sorte que la Cour serait amenée à confirmer le jugement dont appel concernant l'incompétence du juge administratif pour connaître, dans les circonstances données, du recours principal en réformation, seul un recours en annulation étant ouvert dans pareille hypothèse, quitte à ce que la reconstitution de carrière sollicitée ait une implication, du moins indirecte, sur le traitement à allouer.

Il se dégage clairement de la demande initiale de Monsieur ... du 18 février 2016, précitée, que celui-ci critique la limite jusque lors posée par l'article 24 de la loi du 31 mai 1999 suivant laquelle, sur changement de carrière opéré, il a au maximum pu avancer jusqu'au grade P10 devenu le grade F10 – dans lequel il s'est retrouvé au moment de la prise de la décision critiquée et où il se trouve toujours actuellement – et estime pouvoir tirer des articles 42, 43 et 46 de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) un droit à voir refixer son rang d'ancienneté et à voir ainsi pouvoir accéder au grade F11, c'est-à-dire au niveau supérieur du cadre supérieur de la Police Grand-ducale.

Il est constant en cause qu'en matière de fonctionnaires de l'Etat, y compris les fonctionnaires du corps de la Police Grand-ducale, catégorie dont relève l'appelant, à défaut de dispositions prévoyant que le juge administratif statue comme juge du fond dans l'ensemble des litiges relevant de leur statut, la loi n'ouvrant un recours en réformation que contre les décisions relatives à leur traitement, un tel recours n'est pas admissible concernant les décisions qui, comme celles relatives au classement, n'ont qu'un effet indirect sur le traitement. Une interprétation de la loi aboutissant à une telle extension de compétence serait excessive et contraire au vœu du législateur, la presque intégralité des décisions relatives à la carrière des fonctionnaires de l'Etat, y compris les membres de la Police Grand-ducale, ayant un effet indirect sur leur traitement.

Sur base de ces considérations, il y a lieu de confirmer la conclusion du jugement dont appel suivant laquelle le tribunal était incompétent en l'occurrence pour connaître du recours principal en réformation tel qu'agencé.

C'est dès lors à bon droit que l'analyse du bien-fondé du recours a été menée par les premiers juges dans le cadre du recours en annulation introduit en ordre subsidiaire.

La toile de fond de la reconstitution de carrière sollicitée par l'appelant est constituée par l'antinomie apparente qui se dégage du fait que le statut du fonctionnaire de l'Etat a été modifié de manière consistante par les différentes lois afférentes promulguées le 25 mars 2015, tandis

qu'aucune réforme parallèle n'a été opérée au niveau de la loi du 31 mai 1999, la réforme afférente se trouvant encore actuellement en gestation.

De cette antinomie se dégagent dès lors des difficultés inévitables de mise en concordance des lois modificatives du 25 mars 2015, qui, en principe, ont vocation à constituer le nouveau droit commun du statut de la fonction publique, avec les dispositions anciennes toujours en vigueur de la loi du 31 mai 1999 qui constituent le statut des membres du corps de la Police Grand-ducale issue de la fusion des corps antérieurs de la gendarmerie et de la police.

Les dispositions de la loi du 31 mai 1999 s'appliquent bien en principe à l'ensemble des membres de la Police Grand-ducale et constituent à ce niveau une sorte de droit commun. Seulement, dans la mesure où les membres du corps de la Police Grand-ducale sont également fonctionnaires de l'Etat, ces dispositions ont un caractère particulier par rapport au statut général des fonctionnaires de l'Etat et la question se pose dans quelle mesure ces dispositions ont vocation à être dérogatoires, au titre notamment d'exception, par rapport au droit commun.

De manière parallèle, la même évolution peut être constatée au niveau des employés de l'Etat dont le statut a été réglé de manière nouvelle par une des lois du 25 mars 2015 face au statut des employés de l'Etat faisant partie du corps de la Police Grand-ducale et régis par des dispositions anciennes, étant constant qu'*a priori* cette problématique ne touche pas directement celle à la base du présent litige, étant donné que Monsieur ... fait partie des fonctionnaires de l'Etat.

Il est également constant en cause que le corps de la police est uniquement constitué, au niveau des fonctionnaires de l'Etat, de deux carrières, à savoir la carrière inférieure du brigadier et la carrière supérieure. Il n'existe pas à l'heure actuelle une carrière dite moyenne au niveau du corps de la Police Grand-ducale, contrairement à ce qui a été le cas, et reste toujours vérifié après les modifications législatives du 25 mars 2015, au niveau de la fonction publique en général, où la trilogie des carrières inférieure, moyenne et supérieure a été et reste toujours présente.

Au niveau de la Police Grand-ducale, Monsieur ... est entré dans ce corps au niveau la carrière inférieure et a accédé à la carrière supérieure en 2009 à travers un régime spécifique qui n'était pas celui du changement de carrière à l'époque défini par la loi du 14 novembre 1991, mais celui de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999.

De manière spécifique au niveau du corps de la Police Grand-ducale, le changement de carrière, nécessairement de la carrière inférieure vers la carrière supérieure, est régi plus particulièrement par les dispositions de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999, non abrogé et dès lors toujours d'application.

C'est précisément le maintien des dispositions de l'article 24 en question qui fait difficulté en l'espèce, dans le contexte de la mise en place des nouvelles lois du 25 mars 2015 qui constituent le nouveau droit commun de la fonction publique également en la matière du changement de carrière et des suites dans l'évolution de la nouvelle carrière du fonctionnaire ayant changé de carrière.

En considération de ce que le changement de carrière au niveau du corps de la Police Grand-ducale s'effectue à partir de la carrière inférieure vers la carrière supérieure de manière directe, sans intermédiaire, vu l'inexistence d'une carrière moyenne au niveau du corps de la

Police Grand-ducale, le changement de carrière, tel que prévu en la matière, s'accompagne, d'après les dispositions de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999 de la spécificité que le fonctionnaire, membre du corps de la Police Grand-ducale ayant changé de carrière, peut uniquement accéder aux grades dénommés anciennement P8, P9 et P10, actuellement les grades F8, F9, et F10, sans pouvoir évoluer au-delà dans la carrière supérieure de la Police Grand-ducale.

Autrement dit, l'accès vers la carrière supérieure de la Police Grand-ducale s'est effectué et s'effectue toujours par deux voies possibles, l'une générale, l'autre particulière. La voie générale est celle du concours d'admission et la voie spéciale est celle du changement de carrière, en vertu de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999, procédure suivie à l'époque par Monsieur

Une conséquence du passage par la voie spéciale du changement de carrière est celle que le fonctionnaire ayant changé de carrière, lequel en principe a nécessairement eu son rang d'abord au niveau de la carrière inférieure, n'avait par définition pas de rang acquis au niveau de la carrière supérieure quand il l'intégrait. Dès lors, la loi a prévu classiquement qu'il était classé hors cadre au niveau de la carrière supérieure.

C'est la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) qui, à travers son article 42, paragraphe 1^{er}, a prévu de manière générale que « *toutes les dispositions légales prévoyant la mise hors cadre de fonctionnaires dans le tableau d'avancement (...)* » étaient abrogées. Seulement, la loi du 25 mars 2015 ne peut étendre son rayon d'action que dans la mesure de ce qui est spécifiquement prévu au niveau de la nouvelle législation. Parallèlement, l'article 5 de la loi du 25 mars 2015 (accès à un groupe de rémunération supérieur) entre en scène, en ce qu'il écarte de son champ d'application les fonctionnaires de la Force publique.

Un premier nœud, du moins en apparence, consiste dans la conjugaison des dispositions des articles 5 de la loi du 25 mars 2015 (accès à un groupe de rémunération supérieur) et 42, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) en vue de dégager dans quelle mesure les règles de la mise hors cadre s'appliquaient encore, à la date de la prise de la décision ministérielle litigieuse, à l'appelant et dans quelle mesure, le cas échéant, celui-ci, en raison des dispositions nouvelles issues des différentes lois du 25 mars 2015 avait acquis un rang dans la carrière supérieure du corps de la Police Grand-ducale et quelles étaient les perspectives d'avancement y relativement, voire les modalités d'une éventuelle reconstitution de carrière.

La loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) dispose en son article 1^{er} qu'elle s'applique « *aux fonctionnaires de l'Etat tels que visés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, et aux personnes dont la fonction figure à l'annexe A de la présente loi* ».

Dans la mesure où au point III de l'annexe A, intitulé « *Armée, Police et inspection générale de la Police* », les fonctionnaires du corps de la Police Grand-ducale figurent à ladite Annexe A, ladite loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) leur est en principe applicable en vertu de son article 1^{er} précité.

Il est à noter qu'au niveau du tableau figurant au point III précité de l'annexe A également précitée pour le groupe de traitement A1 concernant le sous-groupe policier une subdivision graphique est clairement indiquée entre les grades F8 à F10 considérés en un seul

bloc et les grades supérieurs F11 et F12 considérés en un autre bloc, les deux blocs étant séparés d'une barre horizontale. La même séparation existe par ailleurs au niveau du sous-groupe militaire.

De manière basique, le statut général a disposé en son article 1^{er}, paragraphe 4, que : « *Le présent statut s'applique sous réserve des dispositions spéciales établies pour certains corps de fonctionnaires par les lois et règlements.*

L'adaptation des statuts particuliers de ces corps aux dispositions du présent statut peut être faite par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat entendu en son avis, à moins qu'il ne s'agisse de dispositions spéciales décrétées par le législateur. »

La loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général ajoute, à travers son article 1^{er}, point 5°, l'alinéa suivant au paragraphe 4 de l'article 1^{er} du statut général en question, conçu comme suit : « *Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'application au corps de l'Armée, de la Police grand-ducale et de l'Inspection générale de la Police des articles 4, 4bis, 4ter, 19ter et 42* ».

L'agencement de l'article 1^{er}, paragraphe 4 du statut général, tel que complété par la loi du 25 mars 2015, confirme que le statut général s'applique aux corps spéciaux de la force publique et plus particulièrement à celui de la Police Grand-ducale en tant que droit commun et que la loi du 31 mai 1999 est à considérer, à cet égard, en tant que disposition spéciale, tel que ci-avant relevé.

Il y a lieu de ne pas confondre le renvoi par l'article 1^{er}, paragraphe 4, du statut général à son article 42, traitant plus particulièrement de l'appréciation des performances professionnelles y visées, avec les dispositions de l'article 42, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements), relevant d'une législation parallèle particulière à ce dernier régime.

L'article 42, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements), effectivement applicable aux fonctionnaires du corps de la Police Grand-ducale, à partir des dispositions de son article 1^{er} et du renvoi à l'annexe A, tel que ci-avant exposé, dispose que « *toutes les dispositions légales prévoyant la mise hors cadre de fonctionnaires dans un tableau d'avancement sont abrogées* » pour envisager alors deux séries de solutions pour déterminer le rang d'ancienneté des fonctionnaires jusque lors classés hors cadre en distinguant ceux qui n'ont pas bénéficié d'un changement de carrière sur base de la loi du 14 novembre 1991 (point a) et ceux ayant précisément bénéficié d'un changement de carrière sur base de cette loi (point b)).

Il est d'abord constant en cause que l'appelant a bénéficié d'un changement de carrière non pas sur base de la loi du 14 novembre 1991, mais sur base de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999 et relève partant, du moins *a priori*, des dispositions du point a) afférentes.

Avant de passer en revue ces dispositions, il convient de recadrer l'analyse de l'article 42, paragraphe 1^{er}, en question. Si, en effet, au niveau de sa première phrase cet article dispose que toutes les dispositions légales prévoyant la mise hors cadre de fonctionnaires dans un tableau d'avancement sont abrogées, cette phrase est à lire en ce sens que les termes de « *la mise hors cadre de fonctionnaires dans un tableau d'avancement* » forment un bloc qui reflète que précisément la mise hors cadre est pratiquement matérialisée dans un tableau d'avancement.

Le tribunal a décidé à cet égard que la lecture de cette première phrase de l'article 42, paragraphe 1^{er}, devait être faite en ce sens que seule la mise hors cadre de l'inspecteur accédant à la carrière supérieure, telle qu'elle est prévue à la dernière phrase du troisième paragraphe de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999, est abrogée et remplacée par l'intégration du fonctionnaire dans le tableau d'avancement selon les règles prévues au deuxième alinéa du 1^{er} paragraphe de l'article 42 de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements).

Toujours d'après le tribunal, il s'ensuivrait que, exceptée la mise hors cadre, non seulement les conditions d'accès d'un inspecteur à la carrière supérieure de la Police sont restées les mêmes, mais également la limite dans l'évolution de sa carrière, telles que ces conditions et limites résultent de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999 qui, selon le tribunal, en tant que disposition spéciale, déroge aux dispositions générales prévues par la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et, plus loin, de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien, texte de loi dont l'application serait nécessairement exclue pour les membres de la force publique.

Or, tout d'abord, la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) s'applique entièrement aux fonctionnaires du corps de la Police Grand-ducale, tel que ci-avant retenu, tandis que c'est la loi du même jour ayant trait à l'accès à un groupe de rémunération supérieur qui, en vertu de son article 5, écarte de son champ d'application les fonctionnaires de la force publique.

L'économie de l'article 42, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) est claire : d'un côté, toutes les dispositions légales prévoyant la mise hors cadre « *de fonctionnaires dans un tableau d'avancement* » sont abrogées. Du coup ces fonctionnaires ne disposent plus de rang fixé par rapport à un fonctionnaire de référence, tel que le prévoyait le régime hors cadre, mais doivent se voir attribuer un rang au niveau du tableau d'avancement par rapport aux autres fonctionnaires se trouvant précisément dans ce cadre.

Pour la fixation du rang, c'est l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 42 en question qui prévoit que le rang d'ancienneté « *des fonctionnaires actuellement classés hors cadre* », c'est-à-dire des fonctionnaires pour lesquels la loi vient de dire que la situation hors cadre se trouve abrogée dorénavant et fixée d'après les dispositions y prévues suivant les deux hypothèses a) et b), précitées, la première, sous a), valant pour ceux dont le changement de carrière ayant provoqué le classement hors cadre ne s'est pas effectué sur fondement de la loi du 14 novembre 1991 et la seconde, sous b) pour ceux où précisément cette loi a été le fondement de leur placement hors cadre.

Aux yeux de la Cour, l'abrogation des dispositions légales prévoyant la situation hors cadre de fonctionnaires sur un tableau d'avancement va de pair avec la fixation d'un nouveau rang d'ancienneté pour ces mêmes fonctionnaires, laquelle va nécessairement de pair avec les conséquences sur la carrière et la rémunération qui en découlent.

Il ne fait donc aucun sens de limiter la disposition de l'article 42, paragraphe 1^{er}, pour les fonctionnaires de la force publique, dont plus particulièrement ceux de la Police Grand-ducale, à la seule situation de placement hors cadre sur un tableau d'avancement sans parallèlement permettre la fixation du rang d'ancienneté pour ces mêmes fonctionnaires qui, précisément en

vertu de la même loi, ne se trouvent plus placés hors cadre, le tout avec les conséquences de droit en matière de carrière et de rémunération.

Décider le contraire revient, aux yeux de la Cour, à constater que les fonctionnaires visés ne se trouvent certes plus hors cadre sur le tableau d'avancement mais que, par ailleurs, aucun rang concret ne leur est conféré dans le cadre. Pareille situation apparaît comme étant absurde et ne fait surtout pas de sens.

Il apparaît clairement qu'à travers sa décision critiquée, le ministre n'a pas effectué de fixation du rang dans le cadre, tel que demandé par l'appelant, ni *a fortiori* une reconstitution de traitement, en tirant argument de la disposition spéciale de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999.

Or, cette disposition spéciale visait l'ancien changement de carrière avec accès à la carrière supérieure et mise hors cadre de l'intéressé ensemble la limitation parallèle de son avancement à l'intérieur de la carrière supérieure uniquement dans les grades F8 à F10.

Force est à la Cour de constater que le nouvel article 43 de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) introduit en sa subdivision III, intitulée « *Rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police »* » sous un point A, intitulé « *catégorie de traitement A1* » une subdivision 1, intitulée « *groupe de traitement A1* » prévoyant sous son point b) que : « *Le sous-groupe policier comprend l'ancienne carrière du cadre supérieur de la police avec les fonctions de commissaire principal, de premier commissaire principal, de commissaire divisionnaire adjoint, de commissaire divisionnaire et de premier commissaire divisionnaire* ».

Tel que ce sous-groupe policier du groupe de traitement A1 est composé, il ne comprend plus de subdivision ni de catégorisation, mais se présente comme une seule et unique entité dans laquelle figurent successivement les 5 séries de fonctionnaires précités correspondant aux grades F8 à F12, sans qu'une distinction ni une subdivision entre le bloc des grades F8 à F10, d'un côté, et au bloc F11 et F12, de l'autre, n'y soit effectuée.

Il est vrai que le tableau précité (page 9) figurant en annexe A sous la rubrique III mentionne au niveau du sous-groupe policier une ligne horizontale compartimentant ce sous-groupe en deux au niveau des grades et fonctions suivant l'ancienne division en deux blocs. Seulement, à défaut de distinction opérée dans le texte et plus particulièrement à l'article 43 précité prévoyant les catégories de traitement – dans notre cas plus particulièrement la catégorie de traitement A – et les groupes de traitement – dans notre cas le groupe de traitement A1 – et à leur intérieur les sous-groupes dans notre cas le sous-groupe policier comprenant de manière indistincte et sans subdivision les 5 fonctions y énumérées correspondant aux grades F8 à F12 – le texte de l'article 43 en question doit prévaloir sur la ligne horizontale figurant à l'annexe graphique.

Si la disposition de l'article 24 de la loi du 31 mai 1999 avait limité, au moment du changement de carrière et de la mise hors cadre de l'appelant, son accès dans la carrière supérieure jusqu'au grade F10 au maximum, cette disposition n'est cependant plus de nature à tenir en échec, même en tant que disposition spéciale, les nouvelles dispositions issues des articles 42 et suivants de la loi du 25 mars 2015 (régime de traitement et avancement), en ce que celles-ci permettent, suite à l'abrogation du placement hors cadre, la fixation du nouveau rang de l'intéressé sans que parallèlement la nouvelle carrière A1 du sous-groupe police ne prévoie plus une subdivision suffisante pour fonctionner en tant que frein à l'avancement au-delà du grade F10 pour un fonctionnaire présentant, au moment pertinent, à la date du 1^{er} octobre 2015 et, plus

tard, à celle de la prise de la décision ministérielle critiquée, les conditions de diplôme requises pour pouvoir accéder plus loin aux grades F11 et F12 dans la carrière A1 dorénavant entièrement ouverte aux fonctionnaires de la Police Grand-ducale s'y trouvant d'ores et déjà d'après les dispositions de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements).

Enfin, le fait que la loi du 25 mars 2015 (accès à un groupe de traitement supérieur) ne soit pas applicable aux fonctionnaires de la Police Grand-ducale en vertu de son article 5 n'est pas de nature à porter à conséquence dans le cas d'espèce, dans la mesure où pour Monsieur ... il ne s'agit plus d'accéder à un groupe de traitement supérieur, étant donné qu'en vertu des dispositions de l'article 43 de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) il figure précisément d'ores et déjà dans le sous-groupe de traitement A1 qui comprend de manière indistincte les fonctions correspondant aux grades F8 à F12, sans subdivision entre deux blocs, ni barrière au niveau du grade F10.

Il convient finalement de relever qu'une des spécificités du cas de l'espèce est celle qu'entretemps et avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2015, des différentes lois du 25 mars 2015, précitées, l'appelant est titulaire d'un diplôme universitaire de Master 2 correspondant à une formation Bac + 5, de sorte à répondre à la condition de formation de base correspondant au groupe de traitement A1 qui est celle précisément de disposer d'un diplôme universitaire de Master 2 correspondant à un diplôme de bac + 5.

Par ailleurs, le directeur général de la Police avait appuyé la demande de l'appelant en la continuant, à l'époque, au ministre.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que la décision ministérielle critiquée encourt l'annulation pour non-application des dispositions pertinentes de l'article 42, paragraphe 1^{er}, ensemble les articles 43 et, le cas échéant, 46 de la loi du 25 mars 2015 (régime des traitements et avancements) et il y a lieu de renvoyer le dossier devant le ministre en vue de la fixation du rang de l'intéressé suite à l'abrogation de son placement hors cadre sur le tableau d'avancement avec reconstitution de rémunération afférente, telle que par lui demandée initialement.

L'appelant sollicite l'allocation d'une indemnité de procédure de 3.000.- €. Cette demande est cependant à écarter, les conditions légales afférentes se dégageant des dispositions combinées des articles 33 et 54 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ne se trouvant pas vérifiées en l'espèce.

Par ces motifs,

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

déclare l'appel recevable;

au fond, le dit justifié;

réformant, annule la décision critiquée du ministre de la Sécurité intérieure du 13 avril 2016 et renvoie l'affaire en prosécution devant ledit ministre ;

écarte la demande en allocation d'une indemnité de procédure de l'appelant ;

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

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, président,
Lynn SPIELMANN, conseiller,
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier assumé de la Cour Samuel WICKENS.

s. WICKENS

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 12 décembre 2017

Le greffier de la Cour administrative