

B 79/10/5

Fernand Pollefeys c/ Union Economique Benelux,
représentée par son secrétaire général.

Conclusions de l'avocat général Jeanne Rouff.

I. Quant à la recevabilité du recours.

Suivant l'article 17 du Protocole additionnel concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Economique Benelux et l'article 23/4 du Règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux, le recours doit être introduit dans le délai de deux mois qui commence à courir du jour de la notification au requérant de la décision rendue par l'autorité sur le recours interne.

"Le recours est introduit par requête déposée au greffe de la Cour dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le requérant a eu connaissance de la décision attaquée ou celle à laquelle une décision de rejet est censée prise conformément aux dispositions du chapitre III."

(article 17 du Protocole additionnel)

"Le délai de deux mois visé à l'article 17 du Protocole prend cours en ce qui concerne les recours visés aux alinéas 2 (recours des personnes au service de l'Union.....) et 3 (recours en raison du silence de l'administration introduits par les mêmes personnes.....) du présent article, à la date de la notification au

2

requérant de la décision rendue par l'autorité sur le recours interne."

(article 28/4 du Règlement de procédure)

La décision de l'autorité n'est attaquable par un recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux que si cette décision a été prise après un recours interne préalable auprès de la même autorité.

Le recours interne doit être interjeté par l'intéressé un mois après qu'il a eu connaissance de la décision qu'il critique. La décision sur le recours interne ne peut intervenir qu'après avis préalablement fourni par une Commission consultative.

"Le recours devant la Chambre de la Cour, introduit par l'une des personnes visées à l'article 3 sous b. (personnes au service de l'Union n'est recevable que si la décision attaquée est intervenue après un recours interne préalable auprès de l'autorité qui a pris ou qui est considérée avoir pris la décision."

"Le recours interne doit être interjeté dans le mois qui suit la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance de la décision qu'il conteste."

(article 7 du Protocole additionnel)

"Il n'est statué sur le recours interne qu'après avis préalable d'une Commission consultative composée....."

(article 8/1 du Protocole additionnel)

A la requête déposée par Monsieur Pollefeys au greffe de la Cour de Justice Benelux le 24 décembre 1980 et complétée le 6 février 1980, l'Autorité, dans son mémoire en réponse, déposé le 19 mars

1980, oppose l'irrecevabilité du recours.

L'autorité fait valoir que la lettre adressée le 26 octobre 1979 par le Secrétaire Général à Monsieur Pollefeys, ne constituerait pas la décision visée à l'article 17 précité du Protocole additionnel.

La lettre du 26 octobre 1979 se référerait en effet à une lettre précédente du 14 mars 1979 émanant également du Secrétaire Général et adressée aussi à Monsieur Pollefeys, par laquelle ce dernier fût informé que sa promotion comme traducteur-reviseur principal n'entraît en vigueur que le premier mars 1978.

D'après l'autorité, la décision contre laquelle le recours aurait dû se diriger serait contenue dans la lettre du 14 mars 1979 et, en conséquence, le délai de deux mois prévu par l'article 17 du Protocole aurait été très largement dépassé le 24 décembre 1979, date du dépôt de la requête formant recours.

Il est vrai que par sa lettre du 14 mars 1979 le Secrétaire Général a informé Monsieur Pollefeys de sa promotion comme traducteur-réviseur principal avec effet au premier mars 1978. Dans ladite lettre le Secrétaire Général s'est référé à sa précédente lettre du 11 mars 1977 dans laquelle il avait annoncé à Monsieur Pollefeys que sa promotion aurait effet à partir du premier mars 1977.

La lettre du Secrétaire Général du 14 mars 1979 contient la décision qu'il avait prise à la suite de l'avis émis le 6 juin 1978 par la Commission consultative sur le recours interne introduit par Monsieur Pollefeys auprès de l'Autorité par sa lettre adressée le 20 décembre 1977 au Secrétaire Général.

En application stricte des textes régissant le recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux il faudrait constater que le délai prescrit n'a pas été observé par Monsieur Pollefeys et que ce dernier est forclos de son droit de recours.

Les auteurs du Protocole additionnel se sont laissé guider par des raisons de sécurité juridique lorsqu'ils ont introduit le délai de deux mois pour pouvoir former un recours et en attachant à l'inobservation de ce délai la sanction de la forclusion. (Commentaire, chapitre VI- Procédure- page 86)

L'autorité a dans son mémoire en réponse relevé cette circonstance en citant le passage suivant du commentaire:

"Pour des raisons évidentes de sécurité juridique il importe que la validité des décisions générales ^{*}individuelles prises à l'égard des personnes au service de l'Union ne demeure pas indéfiniment incertaine. L'introduction des recours contre ces décisions doit avoir lieu sous peine de forclusion dans un délai de deux mois prenant cours à la date à laquelle le requérant a eu effectivement connaissance de la décision finale, le cas échéant, après épuisement de la procédure de recours interne."

Il ne faut cependant pas perdre de vue que le Protocole additionnel au traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux a été introduit pour assurer aux fonctionnaires de l'Union économique Benelux une protection juridictionnelle.

Cette protection juridictionnelle ne serait effective s'il était permis de laisser le justi-

ciable s'égarer dans la complexité des textes qui organisent le recours devant la Chambre et le recours interne devant l'autorité.

Cet égarement semble s'être produit en l'espèce à la suite de la procédure appliquée par l'autorité.

A cet égard il est nécessaire de rappeler qu'il résulte des documents soumis à la Chambre que le 11 mars 1977 Monsieur Pollefeys a été informé par le Secrétaire Général que sa promotion au poste de traducteur-réviseur principal a eu lieu avec effet au premier mars 1977.

D'après les explications fournies par le requérant, non contredites en ces points par l'Autorité, le traitement de Monsieur Pollefeys a été réduit de manière qu'il était permis de conduire à sa rétrogradation au grade de traducteur-réviseur. (fiche de traitement du 29 novembre 1977)

Aucune explication écrite n'aurait été fournie par l'Autorité.

Le 20 décembre 1977 Monsieur Pollefeys a saisi le Secrétaire Général d'un recours interne qu'il a communiqué lui-même au Président de la Commission Consultative.

Le 23 janvier 1978 Monsieur Pollefeys a demandé au Président de la Commission consultative l'avis de cette Commission.

Le 6 juin 1978 la Commission Consultative a communiqué son avis.

Ce n'est que le 14 mars 1979 que le Secrétaire Général a informé Monsieur Pollefeys de sa décision, à savoir que la promotion en qualité de traducteur-réviseur principal n'entrait en vigueur que le premier mars 1978.

Cette décision était contraire à la décision précédente du 11 mars 1977 à laquelle le

Secrétaire Général se référait et qui avait fixée l'effet de la promotion dont question au premier mars 1977.

Le Secrétaire Général n'avait dès lors pas observé pour donner sa réponse le délai de trois mois prévu par l'article 11 du Protocole augmenté de deux mois au voeu de l'article 12 du Protocole et de l'article 28/5 du Règlement de procédure.

La question pourrait être posée si, en application de l'article 28/5 du Règlement de procédure, le délai endéans lequel le recours devrait être fait n'expirait pas deux mois après l'écoulement de trois mois et deux mois après la communication de l'avis de la Commission consultative le 6 juin 1978, c'est-à-dire, au mois de janvier 1979.

Cependant il faut reconnaître qu'à la suite des silences répétés de l'Autorité, la situation n'était pas claire.

Monsieur Pollefeys n'a pas manqué de se tromper. Il a introduit un deuxième recours interne contre la lette du Secrétaire Général du 14 mars 1979 alors que Monsieur Pollefeys considérait, ainsi qu'il l'explique, que cette lettre constituait la première décision écrite émanant de l'autorité contre laquelle le recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux ne serait recevable qu'après l'exercice d'un recours interne.

Par la suite Monsieur Pollefeys, après le deuxième avis de la Commission consultative du 5 octobre 1979 et la deuxième lettre du Secrétaire Général datée du 26 octobre 1979 a introduit son recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux contre la décision qu'il estimait être contenue dans cette dernière lettre.

Il est vrai, nous l'avons déjà relevé, l'insécurité ne doit pas perdurer au sujet des

décisions qu'à prises l'Autorité.

Cependant l'insécurité ne doit pas non plus être introduite par l'Autorité elle-même.

La Chambre de la Cour de Justice Benelux obligée de résoudre les questions qui surgissent devant elle à propos de la recevabilité des recours doit examiner la situation telle qu'elle se présente dans chaque cas particulier.

Quant au présent recours, je suis arrivée à la conclusion que Votre Chambre devra l'admettre en raison des deux circonstances suivantes qui se cumulent:

1. les textes relativement aux délais et aux recours préalables sont complexes et ils n'ont pas encore été précisés par la jurisprudence étant donné que la Cour est tout au début de l'application de ces textes;
2. le requérant a été induit en erreur ainsi qu'il appert de l'exposé des faits qui précède, par les silences répétés que l'Autorité a opposé au requérant et aux recours introduits par ce dernier.

II. Quant au fond.

Dans sa requête introductive du recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux du 24 décembre 1979 et complémentaire du 6 février 1980 Monsieur Pollefeys

"conclut à ce qu'il plaise à la Cour de dire

demande principale

que la nomination au grade de traducteur-réviser principal est fixée au premier mars 1977 par la prise en compte de l'ancienneté de grade acquise en tant qu'interprète-traducteur = traducteur-réviser pendant les périodes de stage 1965-1966, avec versement du traitement arriéré correspondant de décembre 1977 à février 1978 et les intérêts moratoires sur ce traitement et de fixer l'admissibilité au grade de traducteur-directeur au premier mars 1986;

première demande reconventionnelle

que les années dans la fonction de traducteur sont intégrées dans l'ancienneté de grade dans le cadre de la carrière plane du traducteur-réviser, traducteur-réviser principal et traducteur-directeur (deuxième autre possibilité de nomination);

deuxième demande reconventionnelle

subsidiairement, que la promotion au grade de traducteur-réviser principal est fixée au plus tard au premier février 1975 et au plus tôt au premier février 1972 (troisième autre possibilité de promotion);

demande additionnelle

que le requérant obtient un franc symbolique de dommages et intérêts."

A. Le problème soulevé par le requérant tourne autour de la question de savoir si pour la promotion au grade de traducteur-réviser principal l'Autorité aurait dû prendre en compte une période de stage que le requérant a effectuée en 1965-1966, mais qui n'a pas été couronné de succès, ou si, ainsi que l'autorité l'a décidé (lettre adressée le 14 mars

1979 par le Secrétaire Général de l'Union Economique Benelux à Monsieur Pollefeys) cette période de stage non suivie de nomination définitive comme interprète-traducteur ne peut pas être calculée pour établir l'ancienneté de grade.

1. Le Secrétaire Général de l'Union Economique Benelux a adressé le 11 mars 1977 une lettre au requérant par laquelle ce dernier fut informé qu'il avait été promu au poste de traducteur-réviseur principal dans la carrière plane à partir du premier mars 1977. Cette lettre implique que pour le calcul de l'ancienneté il a été tenu compte de toutes les périodes de stage accomplies par Monsieur Pollefeys, aussi bien pour la période allant du premier octobre 1965 au premier octobre 1966 non réussie et non suivie de nomination définitive, que de celle allant du premier mars 1969 au premier septembre 1969 à la suite de laquelle le requérant a obtenu sa nomination définitive à la fonction d'interprète-réviseur ou traducteur-réviseur.

Le 29 novembre 1977 cependant le requérant a, dans sa fiche de traitement pour le mois de décembre, constaté une différence dans le traitement qui lui était payé et qui correspondait à nouveau à son traitement antérieur qu'il avait touché pour ses services en qualité de traducteur-réviseur.

Le requérant n'a pas reçu d'explication écrite, ce qui n'est pas contesté par l'Autorité.

Le requérant a cependant saisi le Secrétaire Général d'un recours interne le 20 décembre 1977.

Ce n'est que le 14 mars 1979 que le Secrétaire Général a retiré la décision antérieure du 11 mars 1977 au sujet de la promotion de Monsieur Pollefeys aux fonctions de traducteur-réviseur principal avec effet au premier mars 1977 en déclarant que la promotion en question n'entraîne en vigueur que le premier mars 1978.

Deux ans se sont écoulés entre la première décision du 11 mars 1977 et la deuxième décision intervenue le 14 mars 1979 opérant le retrait de la décision antérieure quant à la date de la mise en vigueur et la prise en compte de toutes les périodes de stage pour le calcul de l'ancienneté.

La première décision prise le 11 mars 1977 au sujet de sa promotion a créé des droits pour le requérant. Même si elle avait été irrégulière, le souci d'assurer une certaine stabilité aux rapports juridiques empêche que les autorités administratives puissent opérer le retrait de leurs décisions d'une manière illimitée.

Le retrait ne peut être opéré que dans le délai du recours. Ce délai n'a pas été observé en l'occurrence.

Il s'en suit que l'Autorité administrative Benelux est obligée de maintenir la première décision du 11 mars 1977.

2. Dans l'hypothèse où l'on considérerait que la décision du 14 mars 1979 communiquée par écrit à Monsieur Pollefeys par le Secrétaire Général avait été précédée d'une décision antérieure, non écrite mais implicite, à savoir la fiche de traitement du 29 novembre 1977 pour le mois de décembre, il faudra constater encore qu'un délai de huit mois s'est écoulé depuis la première décision, la lettre du 11 mars 1977 par laquelle Monsieur Pollefeys avait été informé de sa promotion avec effet au premier mars 1977 et la décision implicite de retrait du 29 novembre 1977 précitée.

Par l'écoulement de ce long délai l'Autorité administrative est forclosée à pouvoir opérer le retrait de sa première décision.

L'Autorité administrative qui émet une décision créatrice de droits n'est pas libre de retirer cette décision comme bon lui semble.

La stabilité des relations juridiques requise pour le bon fonctionnement des administrations s'y oppose.

Si l'Autorité administrative croit avoir commis une erreur et avoir pris une décision irrégulière, elle peut retirer cette décision à la condition qu'elle le fasse dans un bref délai.

Ce délai est en principe le délai prévu pour le recours contre cette décision par les personnes ayant intérêt à l'attaquer.

Ce principe de droit administratif est général. Il est appliqué en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg. Pour autant que j'ai pu le vérifier, il n'est pas différent aux Pays-Bas.

Il s'en suit que le même principe doit trouver son application dans le cadre de l'Union Economique Benelux.

L'écoulement de huit mois entre la décision de promotion du 11 mars 1977 et la décision de retrait implicite, -fiche de traitement du 29 novembre 1977- dépasse de loin le délai raisonnable qui en l'occurrence semble être le délai de deux mois prévu par l'article 17 du Protocole additionnel.

Le délai aurait encore été dépassé s'il devait être augmenté du mois prévu par l'article 7 concernant le recours interne.

Il est nécessaire d'en conclure que, même si la décision de l'Autorité administrative avait été irrégulière, elle n'était plus dans le délai pour pouvoir en opérer le retrait.

La décision de retrait -que l'on estime qu'il s'agisse- de la décision implicite (fiche de traitement du 29 novembre 1977) ou de la décision écrite (lettre du 14 mars 1979 du Secrétaire Général adressée à Monsieur Pollefeys)-doit être considérée non avenue.

La première décision contenue dans la lettre adressée le 11 mars 1977 par le Secrétaire Général à Monsieur Pollefeys doit sortir tous ses effets.

B. Il en suit que l'Autorité administrative Benelux est obligée de verser au requérant le traitement arriéré qu'il réclame pour la période de décembre 1977 à février 1978 avec les intérêts moratoires demandés.

C. Quant à la demande relativement au grade de traducteur-directeur auquel, d'après le requérant ce dernier serait admissible en mars 1986, cette demande concerne un droit futur au sujet duquel aucune contestation n'est encore née.

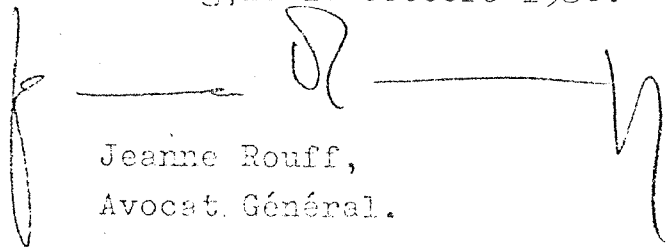
Cette demande n'est dès lors pas recevable.

D. Quant à la demande additionnelle, elle n'est pas fondée. Le requérant n'a pas soumis à la Cour des arguments de nature à pouvoir justifier cette demande.

E. Quant à la demande en annulation de certaines énonciations dans certains documents, il convient de renvoyer à l'article 27 du Règlement de procédure, titre II, protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Economique Benelux, qui précise sub I que la requête introductive du recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux doit obligatoirement contenir les conclusions du requérant.

Les conclusions ajoutées par après, soit à l'audience, soit dans une note de plaidoirie ne sont plus recevables.

Luxembourg, le 10 octobre 1980.


Jeanne Rouff,
Avocat Général.