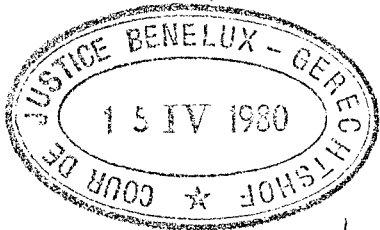


COUR DE JUSTICE BENELUX

G. Bruynseels, B. Coddens, E. Hagen-Ratinckx, A. Thier  
et G. Derriks c/ l'Union Economique Benelux, représentée par  
M. le Secrétaire général.



-----  
CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GENERAL F. DUMON

B 79/1, 2, 3, 4, 5/18

Bien que les recours des deux premières requérantes  
présentent une caractéristique qui les distingue apparemment  
de ceux des trois autres - les deux premières sont "interprètes-  
traducteurs" et les autres sont "traducteurs-reviseurs", les  
cinq recours peuvent être examinés dans des conclusions  
uniques.

Comme il ressort à suffisance des requêtes des  
requérants, ceux-ci avaient demandé l'octroi d'une indemnité  
d'interprétation à laquelle ils estiment avoir droit sur le  
fondement spécialement de la circulaire n° 23 du 3 février  
1976 émanant de la "Fonction publique Belge". Le secrétaire  
général ayant décidé qu'il estimait ne pas avoir le droit  
d'accorder une telle indemnité, le "recours interne" prévu  
par l'article 7 du Protocole du 29 avril 1969 concernant  
la protection juridictionnelle des personnes au service de  
l'Union économique Benelux, fut introduit par les requérants.

Après avis de la Commission consultative, l'autorité compétente - le secrétaire général de l'Union - se ralliant à cet avis, décida le 5 juin 1979 que les requérants "ne peuvent actuellement bénéficier de l'allocation prévue dans la circulaire n° 23". La Commission consultative ayant aussi, dans son avis, considéré "qu'il y a lieu de compléter par une nouvelle disposition le statut des agents du Secrétariat général visant à allouer une même allocation et dans les mêmes conditions que celles qui sont d'application à la Fonction publique Belge", M. le Secrétaire général proposa au groupe de travail ministériel pour les affaires administratives, d'ajouter un article dans le règlement pécuniaire qui disposerait : "Les agents chargés d'une mission d'interprète bénéficient des mêmes allocations par prestation que celles accordées aux agents de l'Etat belge".

Cette proposition n'a pas été agréée, mais le secrétaire général a annoncé qu'une proposition sera néanmoins faite à l'instance supérieure.

On se demande en vertu de quelle règle juridique la Commission consultative s'est cru habilitée à prendre position et à faire des propositions relatives à une modification "législative" ou "réglementaire".

Ce n'est évidemment pas sa mission. Ce n'est que tout à fait exceptionnellement qu'un juge ou une autorité telle que la Commission consultative peut inviter l'autorité législative ou exécutive à légiférer ou à réglementer dans un sens déterminé ... et encore, elle doit le faire avec discrétion et réserve.

En ce qui concerne le droit des requérants à se prévaloir de dispositions réglementaires ou de circulaires de l'autorité belge pour exiger l'octroi des indemnités qu'ils sollicitent, la Commission s'exprime comme suit :

"Considérant que les intéressés portant le titre de traducteur-reviseur, exercent en fait également les fonctions d'interprète;

qu'il faut rechercher l'origine du cumul des fonctions de traducteur et d'interprète dans le cadre très restreint du Secrétariat général à ses origines;

que celui-ci avait recours à l'époque à des interprètes appartenant à d'autres organismes internationaux;

que par suite de certaines circonstances, les quelques traducteurs-reviseurs du Secrétariat général ont spontanément accepté d'interpréter occasionnellement;

que par la suite, au fur et à mesure de l'élargissement des activités du Secrétariat général, l'interprétation a pris une place de plus en plus importante dans les activités des traducteurs-reviseurs;

Considérant que suite à cette évolution et compte tenu toujours des nécessités dues au cadre limité, les nouveaux traducteurs-reviseurs ont été engagés sous la condition de se livrer également à l'interprétation, ce qui constitue une solution peu heureuse, mais imposée par les faits;

que cette obligation mentionnée ou non dans leur lettre d'engagement leur a été clairement imposée lors de leur recrutement;

qu'il y a lieu de constater que si cette situation est en soi tout à fait exceptionnelle, elle ne l'est que suite à la structure restreinte du personnel et conditionnée par les besoins propres au bon fonctionnement du Secrétariat général;

que d'autre part néanmoins, ainsi que le font valoir les requérants, l'acceptation de missions d'interprétation lors de l'engagement n'implique nullement une renonciation pour la suite à d'éventuelles allocations pour ces prestations;

qu'il ne serait pas logique de pénaliser les actuels traducteurs-reviseurs du chef du bon vouloir de leurs prédécesseurs;

Considérant que lors de leur engagement, les traducteurs-reviseurs ont accepté "expressis verbis" leur double fonction sans qu'il leur ait été fait état d'une allocation d'interprétation que leur Règlement pécuniaire ne prévoit d'ailleurs pas;

qu'il y a lieu de constater que pour eux l'activité d'interprète fait par conséquent partie intégrante de leurs fonctions normales;

que dès lors, dans l'état actuel de leur situation, ils ne peuvent prétendre à l'octroi de l'allocation demandée du fait de la disposition susmentionnée de l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 selon laquelle seul "l'accomplissement de prestations qui ne peuvent être considérées comme normales peut donner lieu à l'octroi d'une allocation."

Cet avis auquel, je le répète, l'Union Economique Benelux s'est ralliée, est-il fondé ?

C'est ce que la Cour est appelée à décider ensuite des cinq recours introduits devant elle.

Pour répondre à cette question doit être successivement examiné :

1° a) Si une règle de droit, applicable dans les rapports entre l'Union économique Benelux et ses fonctionnaires ou agents, permet que les dispositions d'un arrêté royal belge et d'une circulaire d'une autorité belge prévoyant l'octroi, notamment, d'indemnités pour des prestations d'interprète par des "traducteurs", s'appliquent directement dans ces rapports - donc sans décision réglementaire prise par les autorités compétentes du Benelux - si bien que ces fonctionnaires pourraient s'en prévaloir pour revendiquer la reconnaissance d'un droit à de telles indemnités;

b) La circulaire n° 23 du 3 février 1976, de la Fonction publique belge, circulaire spécialement invoquée par les requérants, est-elle de nature à pouvoir conférer des droits aux fonctionnaires belges et aux fonctionnaires du Benelux ?

2° A supposer que des règles du statut des fonctionnaires de l'Union économique Benelux permettent à ceux-ci et notamment aux requérants de se fonder "directement" sur des dispositions du droit belge pour revendiquer l'octroi d'indemnités telles que celles qui sont l'objet de leurs recours, les arrêtés royaux et ministériels, de même que les circulaires qu'ils invoquent, confèrent-ils à ces requérants un droit aux indemnités d'interprétariat qu'ils demandent ?

3° Dans l'hypothèse où les questions 1° et 2° reçoivent une réponse négative, la Cour pourrait-elle décider que les requérants recevront néanmoins les indemnités qu'ils sollicitent, en se fondant sur l'article 28 du Protocole du 29 avril 1969 en tant qu'il dispose "la Chambre (de la Cour) peut ... le cas échéant, déterminer elle-même les rapports de droit entre parties"?

Les requérants ont déposé des recours et notes de plaidoiries particulièrement bien soignés, documentés, clairs et précis. Ils font honneur à la fonction publique du Benelux.

Je dois, toutefois, déplorer que dans la note de plaidoirie relative à la seconde audience et qui concerne ce qu'ils considèrent comme étant des incidents dans la communication / pièces et de demandes de renseignements à la <sup>par le secrétaire général de</sup> Fonction publique belge, ils aient cru pouvoir se départir, sans nécessité d'ailleurs, d'un devoir de réserve et de courtoisie vis-à-vis de l'Autorité représentée par M. le Secrétaire général.

Les affirmations selon lesquelles il y a "volonté de semer la confusion dans les esprits", "ambiguïté de l'autorité" ou que "la déformation des faits ... constitue un comble" et que "l'autorité ... intentionnellement donne une présentation fausse des choses et déforme les faits" ... sont regrettables. Les requérants et l'Autorité sont évidemment complètement égaux devant la Cour. La compétence de celle-ci ne doit toutefois pas servir à fausser les rapports entre administration et fonctionnaires. Ceux-ci ne peuvent, par ailleurs, perdre de vue que s'ils défendent leurs intérêts propres devant la Cour, le Secrétaire général est, lui, chargé d'une mission générale devant défendre non des intérêts particuliers mais l'observation des règles de droit concernant tant les fonctionnaires que l'Union et le fonctionnement de l'administration.

1° Application directe de lois, arrêtés et circulaires belges ? Fonctionnaires du Benelux pouvant ou non s'en prévaloir pour revendiquer la reconnaissance d'un droit ?

a) Que la réponse à ces questions doive être positive dans certains cas ne me paraît pas faire de doute.

Il est toutefois extrêmement douteux qu'il en soit ainsi quant aux arrêtés royaux et circulaires administratives qui sont en les présentes causes invoqués par les requérants.

Dispositions légales et réglementaires belges directement applicables :

Citons d'abord l'article 21 de la décision du groupe de travail ministériel "affaires administratives" modifiant le statut des agents du secrétariat général de l'Union Economique Benelux M./adm. (71)3 qui dispose : "Le secrétariat général est tenu à la réparation des dommages résultant des accidents du travail, accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles, suivant les règles applicables aux agents de l'Etat Belge. Les pouvoirs attribués dans la réglementation belge au Ministre sont exercés par le secrétaire général" (Le texte est publié à la page 261 des annexes jointes au deuxième protocole conclu, le 11 mai 1974 en exécution de l'article 1er, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution



et au statut d'une Cour de Justice Benelux - Ces annexes sont jointes notamment au projet de loi belge d'approbation dudit Protocole - Doc. Chambre, session extraordinaire du 3 octobre 1977 - 87 N° 1).

Citons ensuite a) l'article 10 a) du règlement pécuniaire des fonctionnaires du Secrétariat général :  
 "... Pour les agents qui ..., cette allocation <sup>de foyer</sup> (de chef de famille) ne peut être inférieure à l'allocation allouée aux agents de l'Etat belge" (il s'agit nécessairement, à mon avis, de l'allocation allouée aux agents de l'Etat belge sur le fondement de lois et règlements belges et non évidemment de "pratiques" non prévues par ceux-ci);

b) l'article 10 b) du même règlement aux termes duquel "l'agent bénéficie d'une allocation de foyer ou de résidence dans les conditions et suivant les modalités applicables aux agents de l'Etat belge";

c) l'article 11, du même règlement, disposant que "ces allocations (allocations de naissance et allocations familiales), sont fixées suivant les modalités admises pour les agents de l'Etat belge et versées aux agents aux pensionnés et à ceux qui sont en disponibilité";

d) l'article 15, toujours du même règlement : "Le pécule de vacances est fixé suivant les modalités admises pour les agents de l'Etat belge".

Les requérants se prévalent, essentiellement, des dispositions de l'article 1er-2 du même règlement pécuniaire pour en déduire que des arrêtés royaux et des circulaires administratives belges prévoyant l'octroi d'indemnités aux "traducteurs" exécutant des missions d'interprétation leur sont applicables et qu'ils sont donc en droit de s'en prévaloir devant notre juridiction.

Cet article 1er - 2 dispose :

"Les dispositions applicables aux agents de l'Etat belge concernant la carrière plane et les autres possibilités de promotion ou d'avancement en traitement ainsi que celles concernant l'allocation pour exercices de fonctions supérieures sont également d'application. Les modalités d'application en sont arrêtées par le Comité de Ministres, sur proposition du secrétaire général."

M. le Secrétaire général de l'Union oppose que cette disposition réglementaire du Benelux ne saurait avoir pour effet de rendre directement applicables les arrêtés royaux et <sup>les</sup> circulaires belges dont il s'agit. Il écrit dans son mémoire en réponse - et confirme dans sa note de plaidoirie - : "Cet article se réfère, dans son alinéa 2 uniquement, aux dispositions concernant la carrière plane et les autres possibilités de promotion ou d'avancement en traitement - ce qui n'est pas le cas en l'occurrence puisqu'il s'agit dans la requête de l'octroi d'une indemnité pour services extraordinaires - ainsi qu'aux allocations pour exercice de fonctions supérieures - ce qui est une

notion bien définie dans le statut des agents de l'Etat belge et qui n'est pas d'application non plus dans le cas actuel."

Les requérants croient pouvoir répondre à cette objection, qui me paraît très sérieuse :

"Pour ne pas être astreint à recourir à des modifications réitérées du statut, on a considéré, dans la pratique, que l'article 1er, al. 2, du règlement pécuniaire permettait, par une interprétation large, de se rattacher en matière sociale aux dispositions de l'Etat belge.

Un certain nombre d'allocations, telles l'allocation de fin d'année, la prime de bien-être, le remboursement des frais de déplacement, sont appliquées au Secrétariat général sur le simple fondement des circulaires émanant de la Fonction publique, alors même qu'elles ne sont pas expressément visées dans le Règlement pécuniaire, ni à l'article 1er, al. 2, ni ailleurs.

D'autres mesures toutefois, généralement de plus ample envergure, sont mises en oeuvre après décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives.

Dès lors, l'article 1er, al. 2, précité reçoit une application double puisqu'il est pris tantôt au sens large et ce qu'il concerne les matières de routine sociale qui ne nécessitent pas l'intervention du Groupe de travail ministériel précité et tantôt, au sens strict, lorsqu'il se rapporte à des modifications barémiques.

Cette dernière procédure a été suivie à l'égard de la Programmation sociale 1974-1975 qui a fait l'objet d'une décision formelle du Groupe de travail ministériel précité sur la base de la circulaire n° 27 du 10 février 1976.

L'indemnité d'interprétation fait partie de cette Programmation sociale mais a fait l'objet de la circulaire n° 23 du 3 février 1976.

A cette différence de texte correspond une différence de portée, la circulaire n° 27 étant d'ordre barémique et la circulaire n° 23 d'ordre social.

Cette distinction rejoint parfaitement celle opérée dans l'application de l'article 1er, al. 2." (première note de plaidoirie - lue à l'audience - p. 11 et 12)

M. le Secrétaire général répond à cette argumentati

"L'argument avancé par les requérants que l'allocation de fin d'année payée au Secrétariat général n'est pas reprise non plus dans le Règlement pécuniaire et que dès lors on peut également procéder au paiement d'une indemnité d'interprétation n'est pas valable étant donné que l'allocation de fin d'année fait partie du traitement et que sur base de l'article du Règlement pécuniaire l'allocation de fin d'année payée à l'Etat belge est également d'application au Secrétariat général. Une modification du Règlement pécuniaire n'était pas nécessaire. Les modalités d'application ont été fixées conformément à l'article 4 précité avec l'accord du Conseil de l'Union économique en formation restreinte et sont approuvées annuellement par le Comité de Ministres dans la décision budgétaire

Le remboursement d'une partie des frais de voyage ne se fait pas, comme il est dit par les requérants à la page 11 de leur note de plaidoirie, sur la base d'une circulaire de la Fonction publique belge mais sur celle de la loi du 27 juillet 1962 qui est d'application pour tous les employeurs établis en Belgique et également aux pouvoirs publics. La prime de bien-être payée une fois en 1977 fait partie des allocations familiales. La circulaire n° 73 de la Fonction publique ne fixe que les modalités d'application; la base juridique pour le paiement de cette prime de bien-être est constituée par l'article 11 du Règlement pécuniaire stipulant "Ces allocations sont fixées suivant les modalités admises pour les agents de l'Etat belge et versées aux agents, aux pensionnés et à ceux qui sont en disponibilité". (Note de plaidoirie de l'Union Economique Benelux, p. 1 et 2, n° 1)

Croyant pouvoir revenir sur cette question, au cours de la seconde audience du 14 mars 1980, alors que celle-ci avait un tout autre objet, les requérants répondent au Secrétaire général - et je me dois bien de l'invoquer puisque leur note de plaidoirie reproduisant cette réponse est une pièce régulière de la procédure :

"Si l'article 4 constitue le fondement juridique du versement de la prime de fin d'année, il s'agit d'une interprétation très large de cet article. Une telle application de cet article offre certainement des possibilités en ce qui concerne l'indemnité d'interprétation.

En ce qui concerne le sixième alinéa (de la note de plaidoirie du Secrétaire général) qui traite du remboursement partiel des frais de voyage, les requérants font observer qu'il s'agit non seulement du remboursement des abonnements ferroviaires qui font l'objet d'une loi de 1962, mais aussi et surtout du remboursement des frais de voyage en ville.

L'autorité cite une loi du 27 juillet 1962, sans la produire. En ce qui concerne les voyages en ville, l'arrêté royal du 13 mai 1975 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes d'intérêt public dans les frais de transport des membres du personnel, est appliqué au Benelux sans disposition statutaire spécifique.

Les requérants constatent que les attendus, donc la base juridique, de cet arrêté royal sont quasiment identiques à ceux des arrêtés royaux et ministériels réglant l'indemnité d'interprétation. On trouvera en annexe un montage des textes y relatifs qui fait apparaître clairement l'identité des bases juridiques." (pages 6 et 7 de la seconde note de plaidoiries des requérants).

Que conclure de cette longue controverse ?

a) M. le Secrétaire général me paraît avoir manifestement raison en soutenant que l'article 1er-2 est étranger à des indemnités pour prestations anormales de traducteurs. Cet article ne vise des dispositions applicables aux agents de l'Etat belge que relativement: i) à la carrière plane, ii) aux "autres possibilités de promotion ou d'avantages en traitement", iii) ainsi qu'à "celles concernant l'allocation pour exercice de fonctions supérieures."

Certes, les traducteurs-reviseurs du Benelux ont une "carrière plane" mais, d'une part, il me paraît évident que les indemnités pour "accomplissement de prestations qui ne peuvent être considérées comme normales (et pouvant donner lieu à l'octroi d'une allocation", indemnités visées par l'arrêté royal du 26 mars 1965, dont se prévalent les requérants, ne visent pas exclusivement les titulaires d'une carrière plane.

D'autre part, la circulaire n° 23 déjà citée et l'arrêté royal du 24 septembre<sup>1964</sup> "portant fixation des allocations accordées aux personnes chargées de la mission d'interprète au Ministère de l'Emploi et du Travail", autre réglementation dont les requérants se prévalent aussi, ne sont pas propres à la "carrière plane" et ne concernent pas son statut. Ledit arrêté royal du 24 septembre 1964 concerne tous les fonctionnaires et agents du Ministère de l'Emploi et du Travail ainsi que des stagiaires.

Les dispositions belges visées par l'article 1er-2 du règlement pécuniaire Benelux concernant les promotions, avancements et l'exercice de fonctions supérieures sont évidemment étrangères à notre problème.

b) Les requérants croient, néanmoins, pouvoir trouver dans ledit article 1er-2 un fondement leur permettant de se prévaloir des dispositions réglementaires et des circulaires belges relatives aux allocations pour prestations d'interprétation parce qu'une "interprétation large" de cet article 1er permet de le rendre applicable "en matière sociale" (voir requête complétée des requérants, n° 13, et p. 11 et 12 de la première note de plaidoirie de ceux-ci).

Ils estiment, au surplus, que l'Union économique a appliqué de cette manière large l'article 1er-2 en ayant octroyé "un certain nombre d'allocations, telle l'allocation de fin d'année, la prime de bien-être, le remboursement des frais de déplacement ... sur le simple fondement de circulaires émanant de la Fonction publique, alors même qu'elles ne sont pas expressément visées dans le Règlement pécuniaire, ni à l'article 1er, al. 2, ni ailleurs".

Cette argumentation n'est pas de nature à justifier la thèse des requérants selon laquelle, sur le fondement de l'article 1er-2 du Règlement pécuniaire, ils pourraient se prévaloir des dispositions relatives à la fonction publique belge accordant aux traducteurs des indemnités pour prestations d'interprétation.

En effet, d'une part, ces indemnités me paraissent étrangères à la notion de la "matière sociale" et de surcroît rien ne permet de décider que ledit article 1er-2 vise la "matière sociale" en interprétation large ou non de cet article.

D'autre part, si même l'Union économique avait octroyé aux agents du secrétariat général, sur le fondement de l'article 1er-2 du Règlement pécuniaire, des primes de bien-être, des allocations de fin d'année, le remboursement des frais de déplacement, parce que la réglementation belge prévoit de tels remboursements, allocations et primes - ce que d'ailleurs M. le Secrétaire général conteste, avec raison je crois - elle aurait fait une inexacte application dudit



article 1er-2 qui ne saurait évidemment lier la Cour dans l'interprétation de cette disposition du règlement pécuniaire Benelux.

b) Quant aux "circulaires" belges dont les requérants croient pouvoir se prévaloir, spécialement la circulaire n° 23 du 3 février 1976 de la Fonction publique belge:

Les requérants ne sauraient s'en prévaloir pour pouvoir invoquer un droit subjectif - même si l'article 1er-2 du règlement pécuniaire devait y renvoyer (quod non) - et la Cour ne saurait, non plus, y découvrir une source de droits subjectifs au profit de fonctionnaires du Benelux, et donc notamment des requérants.

Aux Pays-Bas (1), en France (2), au Luxembourg sans doute aussi, en Allemagne (3) et en Belgique (2), on a beaucoup écrit au sujet des "circulaires administratives" qualifiées souvent aux Pays-Bas et dans une partie de la Belgique de "pseudo-wetgeving".

- 
- 1) E.F.H. Van der Burg - Toezegging en pseudo-wetgeving in het administratief recht - Preadvies Nederlandse Vereniging Rechtsvergelijking 1970 - Debaedts en Van der Hoeven - Preadvies over pseudo-wetgeving. Zwolle 1966 (Belgisch-Nederlandse vereniging voor de eenmaking van het recht).
  - 2) Conclusions de M. l'avocat général Velu avant l'arrêt de la Cour de cassation de Belgique du 3 mars 1977 (Bull. et Pasic., 1977, I, 701). Conclusions contenant de nombreuses références à la doctrine et à la jurisprudence tant françaises que belges.
  - 3) Cons. notamment les références citées par M. le professeur M. Fromont, dans son étude - La République fédérale d'Allemagne, événements survenus en 1978 Revue du droit public et de la science politique 1-1980, p. 131 et 132.

Une circulaire administrative concerne, normalement les rapports entre l'autorité et ses fonctionnaires. Il leur est notamment prescrit d'interpréter et d'appliquer des lois et arrêtés, de la manière que l'autorité précise ..., de se comporter de telle ou telle manière dans leur administration dans leurs rapports avec les administrés ... Ces circulaires ne lient évidemment personne d'autre que les fonctionnaires.

Certaines "circulaires" coordonnent les activités et décisions de divers ministères.

Des circulaires adressées à des fonctionnaires prévoient aussi quelquefois que tels devoirs leur seront imposés ou tels avantages leur seront accordés.

Dans ce dernier cas comme dans celui où des circulaires répandues dans le public, ou simplement connues de celui-ci, prescrivant tel ou tel comportement des fonctionnaires vis-à-vis des administrés, il peut y avoir, si l'autorité ne s'y conforme pas, violation du principe du respect nécessaire de la légitime confiance ou, comme l'a excellemment exposé M. le président Wiarda, en citant de la jurisprudence néerlandaise, méconnaissance du "beginsel van behoorlijk bestuur" (1).

---

(1) Wiarda - Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlands recht - Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht - Jubileumnummer p. 368 en vgd., i.h.b. p. 376.

De quelle "circulaire" s'agit-il dans les causes que nous examinons présentement ?

De celle - n° 23 - qui fut adressée le 3 février 1976 par le ministre belge de la fonction publique, à ses collègues, ministres et secrétaires d'Etat (cons. le texte qui est joint aux requêtes complétées du 19 septembre 1979 des requérants).

D'une part, il y est dit qu'en vertu d'un accord de programmation sociale certaines indemnités seront accordées aux fonctionnaires de certains ministères et des organismes d'intérêt public, notamment aux traducteurs qui effectuent des prestations d'interprétariat.

D'autre part, il y est précisé : "L'arrêté instituant ou modifiant la réglementation en vigueur dans votre ministère en matière d'octroi d'une allocation aux personnes chargées de la mission d'interprète fera référence à l'accord donné par la présente circulaire. L'arrêté doit également être contresigné par le Secrétaire d'Etat au Budget."

Peut-on raisonnablement admettre qu'une telle circulaire, puisse conférer directement des droits à des fonctionnaires, à des fonctionnaires belges, et même à des fonctionnaires du Benelux ?

Il se déduit clairement de ce "document" que les fonctionnaires qui y sont visés n'auront un droit subjectif - ne pourront se prévaloir du droit d'exiger notamment devant les tribunaux l'octroi des indemnités qui y sont visées - que lorsqu'un arrêté royal/<sup>(ou ministériel)</sup> auquel la circulaire fait expressément allusion - aura été pris et sera entré en vigueur.

La circulaire ne suffit pas.

De même lorsqu'un traité international invite les Hautes Parties contractantes à légiférer ou à réglementer, ce traité n'a, en règle, point d'effet direct. Les justiciables ou les ressortissants des Etats n'auront de nouveaux droits ou de nouvelles obligations qu'après l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un règlement national.

On sera évidemment tenté de faire une comparaison avec les "directives" adressées par les autorités des Communautés Européennes aux Etats membres et d'invoquer qu'elles peuvent avoir des effets directs pour les "justiciables", bien qu'elles se bornent, selon notamment l'article 189 du traité C.E.E., à lier ces Etats "quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens".

Certes, il est aujourd'hui quasi unanimement admis tant en doctrine qu'en jurisprudence - spécialement celle de la Cour de Justice des Communautés Européennes - que ces directives peuvent avoir des effets directs. Seul le Conseil d'Etat de France est récemment "entré en rébellion" à ce suj

Mais on ne saurait raisonnablement donner à des circulaires, telles que celles que nous examinons ici, la portée et l'effet desdites directives.

Celles-ci sont adressées aux Etats membres des Communautés, par des autorités communes ayant reçu des transferts de souveraineté de ces Etats, ceux-ci devant, par ailleurs, en vertu des traités, s'incliner devant ces autorités leur adressant des directives.

La circulaire n° 23 émane d'un ministre du Gouvernement belge - celui de la fonction publique belge - et est adressée à un certain nombre de ses collègues. Il doit, certes coordonner, harmoniser, éclairer, dans tout ce qui concerne la fonction publique belge, mais il n'a pas un droit de commandement vis-à-vis de ses collègues, comme le Comité des Ministres et la Commission des Communautés Européennes l'ont vis-à-vis des Etats membres et comme les ressortissants de ces Etats peuvent, éventuellement, pour cette raison, trouver dans les "directives", manifestant ce commandement, des droits subjectifs.

La circulaire n° 23 invoquée par les requérants <sup>donc</sup> ne saurait avoir aucun effet sur les droits de ceux-ci.

2° A supposer que des règles du statut des fonctionnaires de l'Union économique permettent à ceux-ci, et notamment aux requérants, de se fonder directement sur des dispositions du droit belge pour revendiquer l'octroi d'indemnités telles que celles qui font l'objet de leur recours - quod non, voir 1° -, les arrêtés royaux et ministériels, de même que les circulaires qu'ils invoquent, confèrent-ils à ces requérants un droit aux indemnités d'interprétariat qu'ils demandent ?

J'ai déjà répondu à la question en ce qui concerne la circulaire n° 23, expressément invoquée dans les recours. Cette circulaire ne saurait être génératrice de droits (voir 1° - b).

Quant à l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mars 1965, qui dispose : "l'accomplissement de prestations qui ne peuvent être considérées comme normales peut donner lieu à l'octroi d'une allocation".

Il me paraît évident que ce qui est "normal" ou anormal doit être apprécié non pas dans le cadre d'une administration quelconque, mais dans celui dont fait partie le fonctionnaire qui émet des prétentions à une telle allocation. Ce qui est normal dans un département ministériel ou service belge peut ne pas l'être dans un autre et vice versa. De même une prestation normale dans une administration belge peut être anormale au sein des services de l'Union économique Benelux et vice versa.

Les requérants ont insisté sur la différence qui existe entre un traducteur et un interprète. Nul ne songerait à contester cette différence qui est faite dans les institut et écoles et surtout dans les grandes administrations internationales.

On ne songera pas non plus à mettre en doute qu'"à l'origine, le Secrétariat (faisait) appel aux services d'interprètes extérieurs, jusqu'au jour où, ces interprètes n'étant pas disponibles, il sollicit(a) l'intervention de ses propres traducteurs. Découvrant que ces traducteurs (étaient capables de fournir des prestations dont la qualité, semble-il, (valait) celle des interprètes de haut vol, le Secrétaire général renonç(a) aux services de l'équipe extérieure et confi(a) les missions d'interprète à ses propres traducteurs (1ère note de plaidoirie, p. 1).

Mais ce qui est déterminant, à mon estime, c'est d'une part que l'Union Economique Benelux ne dispose que d'une très petite administration (il serait inconcevable de vouloir la comparer à l'administration belge et surtout à celles des Communautés Européennes ou des Nations Unies notamment) et que lors de leur engagement (voir leur lettre d'engagement), Mesdames E. Hagen-Ratinckx et A. Thier et M. G. Derriks furent expressément avisés de ce que "l'interprétariat fait partie intégrante des fonctions au sein du Secrétariat général" ("Opgemerkt wordt dat het tolken een integrerend onderdeel vormt van uw werkzaamheden bij het Secretariaat-generaal").

Mesdames G. Bruynseels et B. Coddens furent, elles-mêmes, engagées en qualité d'interprète-traducteur (vertaler-tolk), donc pour, principalement ou occasionnellement, faire de l'interprétariat.

Les requérants ont expressément admis que les "traducteurs-reviseurs ont accepté, expressis verbis, leur double fonction sans qu'il leur ait été fait état d'une allocation d'interprétation que leur règlement pécuniaire ne prévoit pas" (cons. la question 7 posée par M. le président à ma demande écrite du 8 janvier 1980 et la réponse écrite des requérants du 9 janvier 1980).

Dans une petite administration, telle que celle du Benelux, on ne peut normalement se permettre le luxe d'avoir des fonctionnaires ne faisant que de l'interprétariat et d'autres ne faisant que des traductions. Il est donc "normal" qu'un traducteur fasse de l'interprétariat s'il en est jugé capable.

Autre différence avec les traducteurs-reviseurs belges, spécialement. "Lors du recrutement des traducteurs-reviseurs (des administrations belges) ceux-ci ne sont jamais informés qu'ils pourraient être amenés à assurer des missions d'interprète". ("Bij de aanwerving van vertalers revisors (wordt) nooit te kennen gegeven dat ze later eventueel tolk-opdrachten zullen te vervullen hebben"). C'est ce qu'écrivait



le 12 février 1980 M. Van Wesemael, directeur général de la fonction publique (belge).

Peut-on dès lors raisonnablement soutenir que les traducteurs-reviseurs du Benelux accomplissent au sens de l'arrêté royal du 26 mars 1965 des "prestations qui ne peuvent être considérées comme normales pouvant donner lieu à l'octroi d'une allocation" lorsqu'ils font, dans l'exercice de leurs fonctions, de l'interprétariat ?

Les requérants se prévalent encore de l'arrêté royal du 24 septembre 1964, portant fixation des allocations accordées aux personnes chargées de la mission d'interprète au Ministère de l'Emploi et du Travail.

L'article 1er de cet arrêté royal accorde "une allocation forfaitaire de 250 frs par prestation d'une durée de deux heures au moins augmentée éventuellement de ... aux fonctionnaires et agents du Ministère de l'Emploi et du Travail et aux élèves stagiaires d'écoles d'interprètes, chargés de la mission d'interprète".

Les requérants invoquent aussi l'arrêté royal du 31 décembre 1975 et l'arrêté ministériel du 21 octobre 1976 qui accordent les mêmes indemnités au personnel du ministère de la santé publique et à celui de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité qui sont chargés de la mission d'interprète. Ils énoncent dans une note jointe

à leur note de plaidoirie que la même situation existerait au Ministère des communications, à la Régie des Postes, au Conseil national du Travail, au Conseil central de l'Economie et à l'Office national de l'Emploi.

Il en résulterait, certes, que l'octroi de ladite indemnité constitue un régime relativement général dans la fonction publique belge ... quoique toutes les administrations belges n'accordent pas une telle indemnité.

Si la réglementation belge s'applique directement aux fonctionnaires belges, peut-il s'agir de règlements qui ne concernent que certaines administrations et non pas toutes ? S'il devait en être ainsi, on ouvrirait un "choix" aux fonctionnaires du Benelux selon leur intérêt ! Cela me paraît fort peu défendable.

Au surplus, comme nous l'avons exposé ci-dessus, le statut des fonctionnaires du Benelux est différent, en raison de ce que les réviseurs-traducteurs doivent normalement, dans cette petite administration, cumuler les fonctions de traducteur et d'interprète et que, de surcroît, il fut stipulé que ce cumul était inhérent à leurs fonctions, alors qu'une telle stipulation n'existe pas dans les administrations belges.

Les requérants ne peuvent donc se prévaloir de ces arrêtés royaux et ministériels belges et la seconde question que je me suis posée doit recevoir une réponse négative.

3° La Cour pourrait-elle, en se fondant sur l'article du Protocole du 29 avril 1969 ("La Chambre (de la Cour) peut le cas échéant déterminer elle-même les rapports de droit entre parties") reconnaître aux requérants un droit aux indemnités qu'ils sollicitent ?

Une question préalable. Ledit article 28 précise :  
 "La Chambre peut, si elle juge le recours fondé, annuler la décision attaquée" et "le cas échéant, déterminer elle-même les rapports de droit entre parties".

Cela signifie-t-il que la Cour doit d'abord décider si, en vertu d'une règle de droit applicable, la décision attaquée est illégale <sup>et/</sup> <sup>dans l'affirmative,</sup> l'annuler, avant de pouvoir "déterminer les rapports de droit entre parties"? Peut-être.

Mais dans ce cas l'article 28 ne saurait trouver application en l'espèce puisque la décision attaquée ne peut être déclarée illégale sur le fondement d'aucune règle de droit (voir 1° et 2° ci-dessus).

Mais telle ne paraît pas être la situation que les auteurs ont voulu créer en adoptant ledit article 28.

Citons les explications, quelquefois assez inattendues, de l'exposé des motifs du Protocole qui d'ailleurs préciseront, dans une certaine mesure, la portée de cette disposition.

#### Protocole

Le / précise d'abord qu'il "a paru nécessaire de donner à la Cour une plus large compétence en certaines matières ... la seule compétence d'annulation n'étant pas suffisante" Soit ! plus qu'une compétence d'annulation. Mais quelle autre compétence et pourquoi ?

L'exposé des motifs répond :

"la seule compétence d'annulation n'est pas suffisante en raison principalement du caractère assez sommaire du statut applicable (aux personnes au service de l'Union économique Benelux). Celles-ci peuvent se trouver dans une situation anormale, sans qu'aucune disposition formelle du statut ait été violée et sans qu'aucun excès de pouvoir puisse être relevé". Dès lors poursuit le même exposé : "(La Cour) statuera tant au contentieux de l'annulation qu'au contentieux de pleine juridiction. Elle pourra donc si elle juge le recours fondé, annuler, d'une part, la décision attaquée et déterminer, d'autre part, le cas échéant, les rapports de droit entre parties en y substituant son propre arrêt".

Cette explication ne peut être isolée de celles qui suivent et selon lesquelles : "la détermination exacte de ces relations peut avoir pour conséquence de faire naître dans le chef du requérant certains droits de nature civile ou de faire apparaître que l'attitude précédemment adoptée à son égard par l'autre partie lui a injustement porté préjudice".

Voulant, enfin, éviter que le fonctionnaire doive s'adresser après l'annulation de la décision, à d'autres tribunaux (comme c'est le cas, notamment en Belgique, l'article 92 de la Constitution ne permettant pas au Conseil d'Etat, après avoir prononcé l'annulation d'une décision

administrative de statuer sur des droits subjectifs) pour obtenir une condamnation au paiement de rémunérations, pensions et autres sommes dues, les auteurs du Protocole ont donné le pouvoir à la Cour de "prononcer à charge de la partie succombante, la condamnation au paiement du solde dû et, si l'équité l'exige, au paiement de compensations en réparation du préjudice subi" (exposé des motifs, n° 17, in fine, et article 28 du Protocole).

Il n'est évidemment pas aisé de suivre et de saisir exactement la pensée et les conceptions juridiques des auteurs du Protocole.

Que le statut du personnel de l'Union Economique Benelux ait un "caractère assez sommaire", sans doute, mais cette circonstance justifie, normalement, le recours à d'autres sources formelles du droit mais, plus difficilement, l'extension des pouvoirs de la juridiction.

Quels sont le sens et la portée de l'affirmation que les fonctionnaires "peuvent se trouver dans une situation anormale sans qu'aucune disposition formelle du statut n'ait été violée et sans qu'aucun excès de pouvoir puisse être relevé"?

Situation anormale par rapport à quoi ?

Demande-t-on aux juges d'apprécier eux-mêmes, à la place de l'autorité, quel est le montant et la nature des traitements, pensions, indemnités, prestations sociales qui devront être attribués au fonctionnaire ? (Les droits aux pensions et prestations sociales résultent normalement d'une règle !)

Il semble bien que telle est l'opinion et que telle est aussi la volonté des auteurs du Protocole ... d'autant plus que, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'exposé des motifs précise que la détermination exacte des relations entre parties, qui sera faite par la Cour fera "naître dans le chef du requérant certains droits de nature civile ...".

La Cour devra évidemment faire preuve de grande prudence et de réserve lorsqu'on lui demandera de "détermine elle-même les rapports de droit entre parties" (article 28 du Protocole) et de "faire naître (ainsi) dans le chef du requérant certains droits de nature civile ..." (exposé des motifs, n° 17, deuxième alinéa).

Il est, en effet, anormal qu'une juridiction puisse ainsi se substituer au pouvoir réglementaire ou à l'administration quant à la fixation des traitements, rémunérations, pensions et autres prestations sociales devant être attribués à un fonctionnaire.

La Cour ne le fera, dès lors, que lorsque la décision ou la carence à ce sujet de l'administration notamment est arbitraire, c'est-à-dire non susceptible de justification. La Cour devra, évidemment, se conformer aux dispositions de l'article 28 du Protocole - "déterminer, elle-même, les rapports de droit entre parties" - et prendre donc certaines décisions qui seront exceptionnelles pour une juridiction.

Quelles seront ces décisions ? Il semble se déduire des explications données dans l'exposé des motifs qu'elles consisteront spécialement à fixer le montant des rémunérations, pensions et autres prestations, ou même les périodes pour lesquelles elles sont ou seront dues.

Des objections importantes viennent à l'esprit. D'une part la Cour ne pourrait, hormis pour des cas tout à fait exceptionnels, déroger aux règles du statut relatives aux traitements, pensions et autres prestations. D'autre part, la Cour devra, dans toute la mesure compatible avec les responsabilités et pouvoirs extraordinaires et inattendus que lui confie l'article 28 du Protocole, respecter les attributions et responsabilités de l'administration et des autorités politiques. Des décisions individuelles prises par la Cour ne peuvent pas paralyser le fonctionnement des services publics, lui nuire ou le fausser.

Concluons au sujet de cet article 28 du Protocole.

Il permet, certes, à la Cour, cela ressort de l'exposé des motifs, d'annuler la décision entreprise et de "déterminer elle-même les rapports de droit", même lorsque, comme en l'espèce, cette décision n'a violé aucune règle de droit.

Y a-t-il matière, en l'espèce, à ce que la Cour décide souverainement que les requérants recevront les indemnités qu'ils demandent.

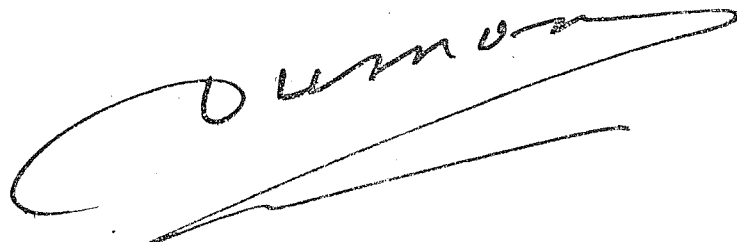
Je ne l'aperçois vraiment pas.

CONCLUSIONS :

Aucune règle de droit ne permet aux requérants de puiser dans des dispositions du droit belge un droit à l'octroi des prestations qu'ils demandent. Aucune disposition de droit belge ne leur est "directement applicable" à ce sujet.

Si même des dispositions du droit belge, relatives aux indemnités pour prestations d'interprétariat pouvaient, en principe, être directement applicables, les dispositions dont les requérants se prévalent ne leur confèrent aucun droit à ces indemnités pour les raisons que j'ai développées ci-dessus.

Bruxelles, le 3 avril 1980.

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'Dumortier', written over a horizontal line.