

Recours de Madame Germaine DEBRANDT

Conclusions de l'avocat général Jeanne Rouff.

B 80/4/1c

Introduction.

Par lettre adressée le 21 octobre 1980 à Monsieur le Président de la Cour de Justice Benelux Madame Germaine DEBRANDT, faisant valoir ses fonctions de vérificateur-comptable auprès du Secrétariat Général de l'Union Economique Benelux, a demandé 1) pour la fixation de sa rémunération le remplacement à partir du 1.1.1976 des anciennes échelles 22/3 et 22/4 par l'échelle unique 22/4 ainsi que 2) les intérêts moratoires sur les arriérés de traitement.

Cette demande se situe dans le cadre du Protocole additionnel au traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Economique Benelux, art. 1,2 et 3,b.

La Chambre de la Cour de Justice Benelux compétente pour les recours des personnes au service de l'Union Economique Benelux connaît des recours des personnes autres que du Secrétaire Général et des Secrétaires généraux adjoints, en l'espèce du vérificateur-comptable, contre les décisions générales ou individuelles, d'un organe de l'Union relative à leur rémunération etc...

Au voeu de l'article 13 du Protocole cité, les recours en question ne peuvent être fondés que sur la violation du droit écrit ou des formes substantielles, sur l'excès ou le détournement de pouvoir, ou sur la violation de tout principe général du droit.

Si la Chambre jugeait le recours fondé, elle a le pouvoir d'annuler la décision attaquée.

Le cas échéant elle peut elle-même déterminer les rapports de droit entre parties.

COPY CONTIENE CONFORME A L'ORIGINAL
MET HET OORSPRONGELIJKE VERBAAL AFSCHRIJF
BRUXELLES, 15
BRUSSEL,
De Hoofdgerechtigde van het Benelux-Gerechtshof :
Le Greffier en chef de la Cour de Justice Benelux :

En outre, elle peut condamner une partie au paiement d'une somme résultant de ces rapports de droit et accorder, si l'équité l'exige, des compensations pour le préjudice subi (art. 28).

Il y a lieu d'examiner si le recours de Madame DE Brandt est conforme au cadre tracé par les dispositions du Protocole.

Pour pouvoir être reçu, le recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux doit être précédé d'un recours interne.

Le recours interne est réglementé par les articles 7 et ss. du Protocole.

Rien n'est cependant prescrit relativement à la forme de la demande; une simple requête est suffisante et il suffit que cette requête permette de déceler l'objet de la demande, l'illégalité reprochée, éventuellement les faits ou leur appréciation qui sont critiqués et la conclusion que le requérant en tire (La Cour de Justice Benelux par F. Dumon p. 229).

Dans une lettre, datée du 20 septembre 1979, qualifiée de recours interne et adressée à Monsieur le Président du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives ou Monsieur le Secrétaire Général de l'Union économique Benelux, Madame De Brandt expose que son recours interne a pour objet:

1)"la suppression de l'échelle 22/4 acquise en application de l'arrêté royal du 29.6.1975 telle qu'elle figurait antérieurement à l'article 5 du Règlement pécuniaire;"

2)"l'octroi, à contrario, de l'échelle 22/4 aux seuls titulaires d'un grade du rang conféré par la voie d'un examen d'avancement de grade alors même que la possibilité spécifique Benelux d'accéder à une échelle du rang 22 a été

inscrite dans le statut en remplacement de l'examen d'avancement de grade exigé des agents de l'Etat."

Le délai dans lequel le recours interne doit être introduit est d'un mois. En vertu de l'art. 7 du Protocole: "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".

D'après les termes de la lettre du 20 septembre 1979 ci-avant citée, l'intéressée aurait le 29.8.1979 reçu la communication des décisions ministérielles M/adm (77) 3 et M/adm (78)3 qu'elle semble vouloir attaquer par le recours. Le délai prévu à l'article 7 cité a été observé.

L'avis de la Commission consultative prescrit par l'article 8 du Protocole est intervenu le 24 mars 1980 sur requête de Madame de Brandt.

Par lettre du 6 mai 1980 Madame De Brandt a été informée par le Secrétaire général adjoint qu'il avait décidé d'augmenter, conformément à l'article 12, de 2 mois le délai imparti à l'autorité pour prendre une décision.

Le délai ainsi allongé à 5 mois s'est écoulé le 26 août 1980 sans que cette autorité n'ait pris de décision, ainsi que cela résulte d'une deuxième lettre du Secrétaire général adjoint, datée du 21 août 1980.

La requête introductive du recours juridictionnel devant la chambre de la Cour de Justice Benelux a été déposée au greffe de la Cour le 21 octobre 1980.

Le délai de deux mois ~~qui~~ prescrit par l'article 17 au Protocole, qui suivent la date à laquelle la décision de rejet est censée prise, semble, à première vue, avoir été observé.

La requérante Madame De Brandt ne s'est pas strictement conformée aux prescriptions de l'article 27 du Règlement de procédure qui prévoit, entre autre, sub 1, que la requête introductive du recours juridictionnel doit contenir l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués.

Est-ce que le défaut d'avoir strictement observé les prescriptions de l'article 27 du Règlement de procédure doit en l'occurrence entraîner l'irrecevabilité formelle de la requête introductive du recours?

Pour pouvoir répondre il faudrait savoir si le manque de précision n'a pas nui à l'autre partie et si la Cour a été mise en mesure d'accomplir sa mission (op.cit.p. 290 et 291).

Ainsi que nous le verrons dans les développements qui suivent tel semble être le cas.

Il est regrettable que la requête ne soit pas accompagnée de la copie de la décision attaquée, ainsi que l'exige l'article 27 sub 2) du Règlement de Procédure.

La jonction au dossier d'une copie de la décision attaquée aurait supprimé toute équivoque sur la question de savoir quel est l'objet du recours.

Nous savons par les termes de la requête de Madame De Brandt que son recours vise une décision en matière de rémunération.

D'après l'article 3 b) du Protocole l'objet de ce recours peut être la décision générale ou individuelle qui est contraire aux prétentions de Madame De Brandt, ainsi que la décision sur recours interne qui en l'espèce est réputée être une décision de rejet, en raison du silence de l'administration, ainsi qu'il a été relevé ci-dessus.

Madame De Brandt aurait pu conclure en vertu de l'article 28 du Protocole:

- a) à l'annulation de la décision qu'elle attaque;
- b) à ce que la Cour détermine les rapports de droit entre parties, de quelle manière ces rapports seront déterminés et à ce que l'Union soit condamnée au paiement d'une somme résultant de ces rapports de droit;
- c) à l'octroi de compensations pour le préjudice subi;
- d) à ce que la Cour se prononce sur les dépens (Op.cit.p. 228, 291,292)

La requérante ne l'a pas fait, ou , pour le moins elle ne l'a pas fait suffisamment clairement.

Quelle est la décision, ou quelles sont les décisions que Madame De Brandt attaque effectivement par son recours?

La comparaison de ses lettres du 20 septembre 1979 formant recours interne et du 21 octobre 1980 valant recours juridictionnel devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux, ne nous permet pas de le discerner clairement.

L'objet du recours juridictionnel, ou pour le moins une partie de l'objet de ce recours, semble être la décision M/adm. (77)3.

En effet, d'après sa lettre du 20 septembre 1979 la requérante attaque dans son recours interne la décision de suppression dans le statut des agents du Secrétariat Général de l'Union Economique Benelux, règlement pécuniaire, de l'échelle 22/4 telle qu'elle avait été insérée en regard de la fonction XI, vérificateur-comptable, dans le tableau Benelux des barèmes et échelons joint à l'article 3 conformément à l'article 1, 2 du règlement pécuniaire par la décision M/Adm (72) 6, ainsi que la décision d'octroi de cette échelle 22/4, dans le même règlement pécuniaire aux seuls titulaires d'un grade de rang conféré par la voie d'un examen d'avancement de grade.

Cette demande paraît tendre à voir rétablir dans le

règlement pécuniaire la réglementation antérieure à la suppression d'échelle dont question.

Dans sa lettre du 21 octobre 1980 valant recours juridictionnel, la requérante a modifié sa demande dans le sens de solliciter le remplacement dans le règlement pécuniaire à partir du 1.1.1976 des anciennes échelles 22/3 et 22/4 par l'échelle unique 22/4 sur la base de l'article 1.2 du règlement pécuniaire qui devait avoir pour effet "la transposition au Benelux de l'arrêté royal belge du 11.2.1977, en particulier de l'article 8 par lequel l'échelle de traitement du réviseur-comptable belge est fixée au niveau 22/4 à partir du 1.1.1976."

Cette demande semble vouloir faire insérer dans le règlement pécuniaire une nouvelle règle découlant, d'après la requérante, de l'arrêté royal belge du 11.2.1977.

Il s'agirait ici encore de modifier le règlement pécuniaire dans sa dernière forme telle qu'elle est contenue dans la décision M/adm (77) 3 du groupe de travail ministériel pour les affaires administratives.

Il y a lieu de relever aussi que la requérante a ajouté à son recours juridictionnel une réclamation tendant à obtenir les intérêts moratoires sur les arriérés de son traitement.

La comparaison que nous venons de faire montre que la requête introduisant le recours interne et la requête formant recours juridictionnel se dirigent toutes les deux contre la décision M/adm (77) 3 insérée dans le règlement pécuniaire; que les demandes contenues dans ces deux requêtes diffèrent cependant en ce que la première voudrait voir modifier la décision visée en rétablissant à nouveau la réglementation antérieure, tandis que la deuxième voudrait arriver à la modification de la même décision en introduisant une réglementation nouvelle.

A cet égard il ne peut pas être perdu de vue "qu'en instituant le recours interne suivi d'un avis d'une commission consultative, présidée par un magistrat, et ensuite d'une décision de l'autorité administrative, les auteurs du Protocole ont entendu créer une quasi procédure de première instance qui ne peut être éludée, sans disposition expresse, qui n'existe pas" (op.cit.p. 231 *in fine*)

De cette considération semble suivre obligatoirement qu'en application de l'art. 7 du Protocole le recours juridictionnel de Madame De Brandt n'est pas recevable, puisque la deuxième décision attaquée par le recours juridictionnel (qui en l'espèce est la décision de rejet que l'autorité en cause est considérée avoir prise) est intervenue sans que les mêmes questions auraient été avisées et débattues au cours de la procédure d'un recours interne.

Il est nécessaire de garder à l'esprit aussi que le recours interne a été introduit pour réduire au minimum le nombre d'affaires à traiter par la chambre de la Cour de Justice Benelux chargée des recours juridictionnels des personnes au Service de l'Union Economique Benelux. (Exposé des motifs Commun du Protocole p. 83).

L'article 7 du Protocole dispose en effet que "le recours devant la Chambre...n'est recevable que si la décision est intervenue après un recours interne préalable.... auprès de l'autorité qui a pris ou qui est considérée avoir pris la décision".

Le texte de l'article 7 nous amène à examiner de plus près la question de savoir quelle est la décision attaquée par la requérante:

1) une décision générale ou individuelle d'un organe de l'Union relative à la rémunération d'une personne au Service de l'Union Economique Benelux, visée à l'article 3b) du Protocole.

Quelle décision prise par quel organe?

2) décision de l'autorité qui a pris ou qui est considérée avoir pris cette décision après le recours interne préalable. - art. 7 -

Quelle est cette décision et quelle est l'autorité qui l'a prise?

Laquelle de ces deux décisions peut faire l'objet du recours juridictionnel devant la Cour?

Les deux décisions, aussi bien la décision qui a fait l'objet du recours interne que la décision qui est censée avoir été prise sur le recours interne. (op.cit. p. 229).

Dans la présente affaire quelles sont ces décisions?

A. De la lettre-requête en recours interne du 20 septembre 1979 résulte que Madame De Brandt attaque la décision qui a supprimé la décision ministérielle M/adm.(72) 6 insérant l'échelle 22/4 au regard de la fonction XI et qui a octroyé cette échelle 22/4 aux seuls titulaires d'un grade du rang conféré à la suite d'un examen d'avancement de grade.

Il semble s'agir, ainsi que nous l'avons déjà constaté, de la décision M/adm. (77)3. Nous avons vu aussi ci-avant que dans sa requête portant son recours devant la Chambre juridictionnelle, la requérante paraît attaquer la même décision M/adm.(77) 3, quoique sa demande formulée dans cette requête tend, non plus à voir rétablir l'ancienne réglementation dans le règlement pécuniaire, mais à y faire insérer une nouvelle réglementation.

Toujours est-il que l'objet, ou plus précisément ainsi que nous l'avons vu une partie de l'objet du recours, est la décision M/adm. (77)3.

Bien que Madame De Brandt attaque la décision en question qui, comme elle le soutient, lui fait grief, elle n'indique pas le moyen sur lequel elle fonde son recours (art. 13 du Protocole);

elle n'indique pas non plus si elle demande l'annulation en vertu de l'article 28 du Protocole, ou le cas échéant, que la Cour détermine elle-même les rapports de droit entre parties, pouvoir exceptionnel conféré à la Cour par ce même article (op.cit.p. 246).

A première vue le recours devant la Chambre juridictionnelle tend à obtenir la modification de la décision en question M/adm.(77)3.

Qui a pris cette décision et quelle en est la nature?

En vertu de l'article 35 du Traité instituant l'Union Economique Benelux: le statut du personnel... les barèmes des traitements.....sont fixés par le Comité de Ministres... et l'article 18 du règlement l'Ordre intérieur du Comité de Ministres (décision M (60) 4 du 3 novembre 1960) dispose que ces pouvoirs sont délégués à un Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives.

Conformément aux textes cités, la première décision attaquée, qui fait aussi l'objet du recours interne, a été prise par le Comité des Ministres, par délégation de ses pouvoirs afférents au Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives.

Cette décision a modifié le règlement pécuniaire contenu dans le statut des agents du Secrétariat général qui a le caractère d'une règle générale.

Elle ne peut avoir que le même caractère, celui d'une règle modificative du règlement fixant le statut des agents dont question.

Le règlement fixant le statut des agents du Secrétariat général peut à nouveau être modifié, mais seulement par l'organe qui a compétence à cet effet, à savoir le Comité de Ministres ou par délégation le groupe de travail visé ci-dessus.

La Chambre juridictionnelle de la Cour ne peut pas légiférer; elle n'a pas le pouvoir de modifier les règles existantes.

Il n'est pas non plus dans son pouvoir d'adresser des injonctions aux autorités exécutives ou administratives.

Il en suit que la Chambre juridictionnelle de la Cour n'est pas compétente pour connaître du recours pour autant qu'il tend à voir modifier une règle, en l'occurrence le règlement pécuniaire des agents du Secrétariat général.

Notons que si la requérante visait à attaquer la modification du règlement pécuniaire et provoquer une nouvelle modification de ce règlement, ainsi qu'il vient d'être exposé, quoique la Chambre de la Cour n'est pas compétente, il n'en reste pas moins que Madame De Brandt a dans ce cas adressé sa requête de recours interne à raison au groupe de travail ministériel pour les affaires administratives qui a pris la décision qu'elle se proposait d'attaquer.

C'est par contre à tort que Madame De Brandt a adressé la même requête à Monsieur le Secrétaire Général de l'Union économique Benelux, qui dans cette matière peut faire des propositions mais n'a pas pouvoir de décision (art. 35 du Traité instituant l'Union Economique Benelux).

Dans cette mesure le recours interne aurait dû être déclaré non recevable.

3. La deuxième décision faisant l'objet du recours devant la Chambre juridictionnelle est celle que l'autorité est considérée avoir prise après son silence prolongé, à savoir une décision de rejet sur recours interne (art. 11 du Protocole).

Il découle des développements qui précèdent que l'autorité censée avoir pris cette décision de rejet sur recours interne est le Comité de Ministres ou l'organe à qui sont

délégués ses pouvoirs en la matière, c'est-à-dire le groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives.

Nous constatons cependant que ce n'est pas cette autorité qui est intervenue dans la procédure, mais le Secrétaire général adjoint qui remplace le Secrétaire général.

Nous venons de dire que c'est à tort que Madame de Brandt a en deuxième alternative adressée sa requête formant recours interne au Secrétaire Général de L'Union, qui en cette matière a qualité pour faire des propositions mais pas de pouvoir de décision.

Il en résulte que la décision de prolonger le délai, prévu à l'article 12 du Protocole, a été prise par une autorité qui n'avait pas qualité pour ce faire; que la prolongation du délai n'est en conséquence pas valable et que la décision de rejet aurait dû être considérée avoir été prise le 26 juin 1980 déjà. Ce qui entraîne que le délai de 2 mois prescrit par l'article 17 du Protocole pour déposer au greffe de la Cour la requête portant recours juridictionnel, n'a pas été observé, ce dépôt ayant été opéré le 21 octobre 1981 seulement.

De ce chef le recours juridictionnel est tardif et ne peut plus être reçu.

Ne serait-il pas possible d'interpréter différemment les requêtes de Madame De Brandt?

Dans sa note du 17 février 1981 concernant la question de la recevabilité du recours de Madame De Brandt, le Secrétaire Général suggère de comprendre le recours de la requérante de manière extensive et de l'interpréter dans le sens de signifier que Madame De Brandt demande à la chambre juridictionnelle 1) de dire que la décision M/adm.(77)3 du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives, supprimant l'échelle 22/4 jusqu'alors attachée à la

fonction de vérificateur-comptable, est en contradiction avec les articles 1 et 4 du règlement pécuniaire et que cette décision est en conséquence entachée d'illégalité et doit être annulée , 2) de déterminer les rapports de droit entre parties en fixant les modalités d'application de l'arrêté royal du 11 février 1977 différentes de celles reprises dans la décision M/adm. (80) 5 qui est entrée en vigueur entre-temps.

La demande ainsi précisée aurait l'avantage de répondre aux exigences de l'article 13 du Protocole en indiquant le fondement du recours, violation du droit écrit, et de tenir compte des prescriptions de l'article 28 du Protocole qui accorde à la Cour, en matière de recours relativement à une décision concernant la rémunération le pouvoir d'annulation , mais aussi le pouvoir de statuer en pleine juridiction (op.cit. p. 244 et ss).

Pourtant l'interprétation proposée dans la note du Secrétaire général ne semble correspondre vraiment en aucune façon aux termes du recours de Madame De Brandt;

Abstraction faite du problème que soulève également l'interprétation proposée par le Secrétaire Général, le problème mentionné déjà ci-avant de la délimitation de la compétence judiciaire et de la compétence exécutive ou administrative.

Ici également la Chambre juridictionnelle devrait constater qu'elle n'est pas compétente pour annuler ou pour modifier une règle, en l'espèce le règlement pécuniaire des agents du Secrétariat Général.

Une troisième interprétation du recours de Madame De Brandt pourrait être conçue dans ce sens que le recours serait à comprendre comme une demande en annulation des différentes décisions administratives mensuelles allouant à la requérante sa rémunération pour les périodes afférentes, en fondant cette demande sur la violation des art. 1,2 et 4 du Règlement pécuniaire prévoyant l'application aux agents du

Secrétariat Benelux des dispositions applicables aux agents de l'Etat belge.

Cette interprétation permettrait à la Cour d'examiner si le règlement en cause viole le droit écrit ou un autre principe général du droit et d'annuler les décisions prises par l'Administration sur la base du règlement qui aurait été reconnu illégal.

En vertu de l'article 28 du Protocole qui lui attribue non seulement le pouvoir de statuer au contentieux de l'annulation mais aussi celui de statuer au contentieux de pleine juridiction, la Chambre juridictionnelle aurait en plus, sur la demande de la requérante, le pouvoir de déterminer elle-même les rapports de droit entre parties - ce qui pourrait comporter la fixation du montant de la rémunération, quoique le droit à la rémunération d'un fonctionnaire résulte normalement d'une règle (op.cit.p. 243 et ss). ainsi que de condamner une partie au paiement d'une somme résultant de ces rapports de droit et accorder, le cas échéant, des compensations pour préjudice subi.

Il serait vain cependant d'entrer plus loin dans l'examen de ces questions car ici encore l'interprétation proposée n'est pas compatible avec les termes du recours.

D'un autre côté faut-il constater également que la requérante n'a pas indiqué les décisions dont question ni les dates auxquelles elles auraient été prises et portées à sa connaissance, ce qui mettrait la Chambre juridictionnelle hors de mesure d'examiner si les recours auraient été introduits dans les délais prescrits.

Conclusion:

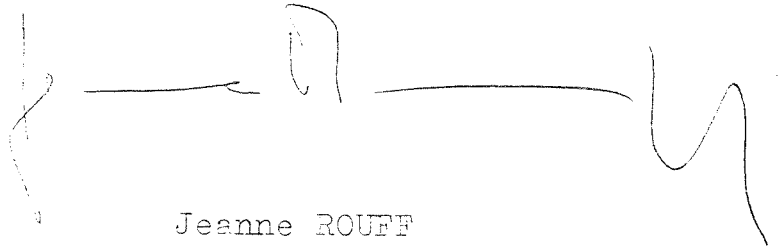
1) la requête introductive du recours juridictionnel n'est pas irrecevable pour défaut d'observation des formes prescrites par l'article 27 du Règlement de procédure alors que l'autre partie ne semble pas avoir souffert du défaut de précision et que la Cour n'a pas été empêchée d'accomplir sa mission;

2)a) le recours juridictionnel n'est pas recevable pour le motif qu'il n'a pas été précédé d'un recours interne au cours duquel les mêmes questions auraient déjà pu être avisées et décidées;

b) le recours juridictionnel n'est pas recevable pour défaut d'observation du délai prescrit à l'article 17 du Protocole;

3) la Chambre juridictionnelle de la Cour n'est pas compétente pour connaître du recours qui, d'après sa formulation, tend à modifier une règle, en l'occurrence, le règlement pécuniaire des agents du Secrétariat général.

Luxembourg, le 12 juin 1981
L'Avocat Général,



Jeanne ROUFF